

UNIVERSITA' DI PISA

Dottorato di Ricerca in
SCIENZE GIURIDICHE
DIRITTO PUBBLICO E DELL'ECONOMIA

Tesi di Ricerca in
Diritto Amministrativo

*IL FEDERALISMO DEMANIALE NELL'ORDINAMENTO
ITALIANO.
PROFILI PUBBLICISTICI E DI SISTEMA.*

RELATORE

CHIAR.MA PROF.SSA GIOVANNA COLOMBINI

DOTTORANDO

DOTT. ANGELO FILOSA

IUS/10

ANNO ACCADEMICO 2013-2014

INDICE

| | |
|--|----|
| PREMESSA..... | 5 |
| 1. Introduzione | |
| 1.1. Introduzione al federalismo demaniale..... | 7 |
| 1.2. I “beni pubblici” quale oggetto dei provvedimenti sul federalismo demaniale..... | 9 |
| 2. Le fonti del federalismo demaniale | |
| 2.1. Cenni sulla riforma del titolo V della Costituzione..... | 14 |
| 2.2. La Legge delega ed il federalismo fiscale..... | 18 |
| 2.3. Il decreto legislativo delegato e la nascita del federalismo demaniale..... | 21 |
| 2.4. Analisi preliminare per l'adozione del D. Lgs. 85/2010..... | 23 |
| 2.4.1. Il percorso del D.Lgs. 85/2010..... | 28 |
| 3. I principi del federalismo demaniale | |
| 3.1. Oggetto del provvedimento e principi..... | 30 |
| 3.1.1. Il rapporto funzionale nell'attribuzione dei beni..... | 31 |
| 3.1.2. L'articolo 2, parametri di attribuzione e principi..... | 34 |
| 3.1.3. Il soddisfacimento degli interessi collettivi..... | 36 |
| 3.2. I criteri di attribuzione del comma 5, dell'articolo 2..... | 38 |
| 3.2.1. Il principio di sussidiarietà e l'art. 118 della Costituzione..... | 38 |
| 3.2.2. Il principio della semplificazione e gli strumenti urbanistici..... | 39 |
| 3.2.3. Il principio della capacità finanziaria..... | 41 |
| 3.2.4. Il principio della valorizzazione funzionale e ambientale..... | 42 |
| 3.3. La valorizzazione funzionale..... | 43 |
| 3.3.1. La valorizzazione dei beni – i fondi immobiliari e le modifiche agli strumenti urbanistici..... | 48 |

4. I beni demaniali oggetto di trasferimento

| | |
|--|----|
| 4.1. L'articolo 5, tipologia dei beni trasferibili..... | 52 |
| 4.1.1. Beni oggetto del trasferimento..... | 54 |
| 4.1.2. Definizione dei beni residuali dello Stato..... | 57 |
| 4.2. Identificazione dei beni esclusi dal trasferimento..... | 59 |
| 4.2.1. I beni del Ministero della Difesa art. 5, comma 4..... | 62 |
| 4.2.2. I beni del patrimonio culturale..... | 63 |
| 4.2.3. le dotazioni della Presidenza della Repubblica e degli Organi di rilevanza Costituzionale..... | 66 |

5. Il federalismo demaniale nel D.L. “fare” 69/2013, art. 56 bis

| | |
|--|----|
| 5.1. La mancata attuazione del federalismo demaniale..... | 67 |
| 5.2. I beni da trasferire ed i beni esclusi dal trasferimento nell'art. 56 bis | 68 |
| 5.3. Modalità per l'attribuzione dei beni ex art. 56 bis | 69 |
| 5.4. La destinazione dei proventi derivanti dall'alienazione dei beni | 72 |
| 5.5. Il federalismo demaniale ed i recenti provvedimenti del MEF..... | 73 |

6. Il trasferimento dei beni

| | |
|--|----|
| 6.1. Il trasferimento dei beni (non) a titolo gratuito..... | 78 |
| 6.2. Status e modalità di trasferimento dei beni | 80 |
| 6.3. La razionalizzazione degli spazi ed il federalismo demaniale..... | 84 |
| 6.4. La valutazione del processo di trasferimento..... | 89 |

7. Il trasferimento di funzioni del demanio marittimo ed il federalismo demaniale

| | |
|--|-----|
| 7.1. Il trasferimento di funzioni..... | 93 |
| 7.2. Il trasferimento delle competenze gestorie del demanio ad uso turistico/ricreativo | 96 |
| 7.3. Cenni sulle competenze gestorie del demanio portuale..... | 104 |

| | |
|--|-----|
| 7.4 La tutela dominicale dei beni demaniali marittimi e le residuali competenze delle Capitanerie di Porto..... | 111 |
|--|-----|

8. Casi di studio del federalismo demaniale e del demanio marittimo

| | |
|---|-----|
| 8.1. - 1° caso – La richiesta di assegnazione e sdemanializzazione della strada Litoranea di Forte dei Marmi..... | 117 |
| 8.1.1. <i>La domanda di attribuzione di Viale Italico</i> | 120 |
| 8.1.2. <i>La fase della raccolta delle informazioni ed il parere negativo dell'Agenzia del demanio</i> | 122 |
| 8.1.3. <i>Lo scenario nel caso del parere positivo dell'Agenzia del demanio</i> | 125 |
| 8.1.4. <i>Il parere positivo della Capitaneria di Porto alla sdemanializzazione di viale Italico</i> | 128 |
| 8.2. - 2° caso – Il federalismo demaniale e le istanze di sdemanializzazione nel litorale Versiliense..... | 130 |
| 8.2.1. <i>L'istruttoria delle istanze di sdemanializzazione ed i requisiti della demanialità</i> | 132 |
| 8.3. - 3° caso – La facile/difficile rimozione e gli incameramenti: la normativa della Regione Toscana ed il conflitto di competenze..... | 136 |
| 8.3.1. <i>L'attività di classificazione delle opere facile/difficile rimozione</i> | 138 |
| 8.3.2. <i>La classificazione delle opere e la normativa regionale sui criteri della facile/difficile rimozione in conflitto di competenza</i> | 141 |
| 8.3.3. <i>La facile/difficile rimozione e gli incameramenti delle pertinenze demaniali</i> | 144 |

9. Conclusioni

| | |
|---|-----|
| 9.1 Il federalismo demaniale ... e l' accidentato percorso delle funzioni sul demanio marittimo..... | 153 |
| Bibliografia..... | 165 |
| Siti consultati..... | 173 |

a Tanya, Alessandro e Andrea

PREMESSA

Il c.d. federalismo demaniale è tema particolarmente complesso, sia perché si rivolge ad un settore, quello dei beni demaniali, che non è mai stata oggetto di una rivisitazione legislativa organica ed è tutt'ora ancorato agli istituti giuridici tradizionali, sia perché è stato oggetto di continui provvedimenti adottati dal Governo in materia di finanza pubblica spesso non coordinati e disomogenei tra loro¹.

Per queste ragioni, lo studio del c.d. "federalismo demaniale", nell'ambito della più ampia riforma del "federalismo fiscale", appare ad oggi di difficile sistematizzazione.

Le ragioni poste alla base della scelta di un tale complesso argomento vanno ricercate nell'intento di cercare un percorso logico-giuridico che possa in qualche misura ricostruire i passaggi fondamentali che hanno caratterizzato la disciplina legislativa e se possibile individuarne le finalità, specie alla luce della considerazione che i provvedimenti normativi, che hanno trattato la materia, non sono espressione di una riforma organica della disciplina dei "beni pubblici".

Pertanto, procederemo tentando di cogliere sinteticamente tutti gli aspetti su indicati, passando dalla delicata disciplina dei beni pubblici, alle fonti della normativa sul federalismo demaniale, ripercorrendo il percorso che ha portato il legislatore ad adottare siffatti provvedimenti, per meglio comprenderne la portata.

¹ V. in proposito G. Colombini, *Le ragioni attuali di una ricerca sui beni pubblici, ovvero: della liquidità dei beni pubblici*, in *La nozione flessibile di proprietà pubblica. Spunti di riflessione di diritto interno ed internazionale* a cura di Colombini, Milano, 2008, 9. "L'immenso debito pubblico italiano, da un lato, e i pressanti obblighi imposti dalla normativa comunitaria, dall'altro, hanno reso, negli ultimi anni, il reperimento delle risorse una vera e propria "emergenza" della finanza pubblica italiana".

Alla luce della citata normativa, verificheremo quali sono le competenze residuali in capo allo Stato a seguito della delega di funzioni, con riferimento al disallineamento tra titolarità dominicale e destinazione pubblica dei beni, talvolta concausa di conflitti di competenza Stato-Regione.

Infine, nell'ambito delle più ampie competenze statali, alla luce della delega di funzioni e dell'applicazione dei provvedimenti sul "federalismo demaniale", procederemo a verificare i compiti tuttora affidati al Corpo delle Capitanerie di Porto in materia di tutela dominicale dei beni demaniali marittimi.

Il tutto, in vista della soluzione finale proposta nell'analisi di tre casi di studio, verificatesi presso il Compartimento Marittimo di Viareggio, che coinvolgono aspetti di competenza statale e probabili conflitti di competenza Stato – Regione Toscana. In particolare verificheremo: a) l'istanza presentata dal Comune di Forte dei Marmi nell'ambito del "federalismo demaniale" per l'assegnazione della Strada litoranea del Comune di Forte dei Marmi, già bene demaniale marittimo; b) le istanze di sdemanializzazione di zone del demanio marittimo del litorale "Versiliense" alla luce della riforma federalista; c) la problematica sulla classificazione della natura delle opere (facile/difficile rimozione) ed il probabile conflitto di competenze Stato-Regione Toscana.

Pisa, ottobre 2014

CAPITOLO I

Introduzione

1.1) Introduzione al federalismo demaniale

L'articolo 19, della legge 5 maggio 2009, n. 42², rubricato *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”* ha delegato il Governo ad adottare decreti legislativi, per la fissazione di principi generali per l'attribuzione a titolo non oneroso³ ai comuni, province, città metropolitane e regioni dotandoli di un proprio patrimonio. Tale dispositivo nasce per diretta applicazione del comma 6, dell'articolo 119 della Costituzione, come riformato con legge costituzionale 18 aprile 2001, n. 3 e successivamente con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

Pertanto, nel rispetto dei principi stabiliti nella Costituzione e nella Legge delega, il Governo ha provveduto ad emanare il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85⁴, avviando il difficoltoso

² Si veda in particolare il volume di A. Ferrara, G. M. Salerno (a cura di), *Il “federalismo fiscale”. Commento alla legge n. 42 del 2009*.

³ Provvedimento analogo, ma a titolo oneroso risulta essere la 31 dicembre 1993, n. 579 recante *“norme per il trasferimento agli enti locali ed alle Regioni di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato”*. Con tale provvedimento si autorizzava il MEF a trasferire, con propri decreti, agli enti locali territoriali i beni del demanio pubblico e del patrimonio indisponibile dello Stato, non utilizzati in conformità al soddisfacimento degli interessi pubblici cui fossero destinati, e per i quali gli enti suddetti facessero richiesta.

⁴ Approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 20 maggio 2010 e firmato dal Presidente della Repubblica il 28 maggio 2010, il D. Lgs. è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* l'11 giugno 2010, n. 134 ed entrato in vigore il 26 giugno 2010.

percorso per l'attuazione del federalismo demaniale, segnato dalle diverse crisi di governo e dai numerosi provvedimenti in materia di finanza pubblica e rilancio dell'economia.

Tra i diversi provvedimenti⁵ che hanno interessato la disciplina sul federalismo demaniale è intervenuto, infine, l'articolo 56 *bis*, del decreto legge n. 69 del 21 giugno 2013, introdotto con emendamento n. 56.027 in commissioni congiunte Affari Costituzionali e Bilancio proprio durante la fase di conversione in legge 9 agosto 2013, n. 98⁶, recante *“Semplificazione delle procedure in materia di trasferimenti di immobili agli Enti territoriali”* con cui è stato realizzato un mini federalismo demaniale.

In ultimo, va segnalato il Decreto 05 febbraio 2014⁷ del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il quale sono state avviate le procedure per la costituzione di uno o più fondi comuni di investimento immobiliare. Tale strumento risulta necessario affinché gli Enti territoriali possano procedere a valorizzare al meglio il proprio attuale patrimonio e quello che sarà acquisito in sede di federalismo demaniale.

Pertanto, nei successivi capitoli, muovendo i passi dalla disamina delle fonti e dei provvedimenti in materia di federalismo demaniale, giungeremo fino all'analisi della disciplina dell'art. 56 *bis* del D.L. “fare”, per approdare ad analizzare la disciplina dei beni demaniali marittimi all'interno del provvedimento federalista

5 D.L. 98/2011, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135,

6 Approvata definitivamente in seconda lettura alla Camera il 9 agosto 2013. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 194 del 20 agosto 2013.

7 Pubblicato in Gazzetta Ufficiale 19 marzo 2014, n. 65.

Infine provvederemo ad analizzare casi concreti sul federalismo demaniale inerenti le residuali gravose competenze delle Capitanerie di Porto nella tutela dominicale dei beni del demanio marittimo. In particolare affronteremo la problematica sulla natura delle opere (facile/difficile rimozione) con particolare riferimento alla disciplina della regione Toscana da cui emerge un chiaro conflitto di competenze tra Stato e Regione. Analizzeremo la problematica degli incameramenti tra le pertinenze del demanio marittimo dei beni classificati di difficile rimozione, le istanze di sdemanializzazione a seguito della perdita del requisito dei *“pubblici usi del mare”* e la richiesta di attribuzione di zone del demanio marittimo nell’ambito del federalismo demaniale.

1.2 I “beni pubblici” quale oggetto del provvedimento sul “federalismo demaniale”

Prima di passare alla disamina del provvedimento sul federalismo demaniale, occorre verificare come i “beni pubblici” vengono classificati nel nostro ordinamento, sia per identificarli quale oggetto principale nonché destinatari del provvedimento, sia per comprendere quali possano essere gli ostacoli legati alla loro natura giuridica, ancorché con riferimento alla tutela dominicale degli stessi.

L’insieme dei beni con cui la pubblica amministrazione persegue i propri fini costituiscono, nel complesso, il patrimonio dello Stato e sono denominati “beni pubblici”.

Nel linguaggio comune i beni appartenenti allo Stato vengono abitualmente definiti beni demaniali, comprendendo in tale definizione sia i beni facenti parte del demanio pubblico che quelli appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato. Nel linguaggio giuridico sono invece demaniali solo quei beni posseduti a titolo pubblico, mentre sono patrimoniali disponibili quei beni che gli Enti posseggono a titolo privato.

I beni pubblici sono sottoposti a un regime giuridico diverso rispetto a quello dei beni privati, pertanto gli studiosi del diritto si sono posti il problema di fissare i criteri per identificare e qualificare un bene come pubblico⁸.

Volendo rifarsi alla classificazione codicistica dei “beni pubblici” possiamo dire che essi sono quelli elencati dagli artt. 822 e ss. del Codice Civile, “*demanio pubblico*”, cui affiancheremo i beni dell’art. 28 del Codice della Navigazione, “*beni del demanio marittimo*”.

Dalla richiamata disciplina rinveniamo la codificata suddivisione dei “beni pubblici” tra beni del demanio necessario e accidentale e beni del patrimonio indisponibile e disponibile.

Tuttavia, nel tempo la dottrina⁹, ha ritenuto che l'elencazione fatta in queste norme non fosse più sufficiente a comprendere l'intera categoria dei beni pubblici¹⁰. Infatti, alla disciplina su

8 U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2010.

9 Per un approfondimento v. Cerulli Irelli, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, *Annuario 2003* dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Milano, 2004, p. 7. U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2010.

10 In proposito, si veda. M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, p. 25, secondo cui “si potrebbe dire, quindi, che al posto di un regime demaniale unitario esista una pluralità di regimi demaniali”. Si vedano, inoltre, i lavori della Commissione sui beni pubblici, presieduta da Stefano Rodotà e istituita con decreto del ministro della giustizia del 21 giugno 2007.

richiamata se ne sono affiancate molte altre che individuavano ulteriori categorie di beni assimilabili ai tipi previsti dalla norma¹¹.

Riferendosi pertanto ad una classificazione sostanziale ed oggettiva del regime dei beni pubblici¹², sono state elaborate dalla dottrina, una serie di classificazioni dei beni pubblici¹³.

In particolare la dottrina¹⁴ ha elaborato tre teorie: la teoria oggettiva, soggettiva ed una teoria intermedia. La teoria oggettiva guarda maggiormente all'aspetto funzionale, ovvero lega la qualifica di bene alla realizzazione di un fine pubblico; pertanto un bene può essere pubblico anche se appartiene ad un privato, il quale lo destina comunque al perseguimento di un fine pubblico. La maggiore critica a questa classificazione si trova proprio all'interno della Costituzione che pone tra i limiti della proprietà privata quello della funzione sociale, pertanto ciò non può tradursi in un diverso regime di disciplina del bene. La teoria soggettiva

11 In merito cfr. M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, cit., p. 109; M. Olivi, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, cit., 1 e 213; in U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007; Tonoletti, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, 2008, p. 257; E. Castorina, G. Chiara, *Beni pubblici*; A. Lolli, *Proprietà e potere nella gestione dei beni pubblici e dei beni di interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 1996, 1, p. 51; N. Gullo, *Beni pubblici*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte speciale*, vol. II, Milano, 2006, p. 195; M. Arsì, *I beni pubblici*, in S. Cassese (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo, Parte speciale*, Tomo II, Milano, 2003, p. 1712; F. Francario, *Privatizzazioni, dismissioni e destinazione naturale dei beni pubblici*, in *Dir. amm.*, 2004, n. 1, p. 89; O. M. Calsolaro, *Riflessi della cartolarizzazione sugli statuti dominicali pubblici*, in *Foro amm. - Tar*, n. 2, vol. V, 2006, p. 781; G. Pasquini, *La Infrastrutture S.p.A.*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, n. 8, Milano, p. 825;

12 Cfr. M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, cit., p. 20; E. Reviglio, *Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Pol. dir.*, 2008, n. 3, 531 ss. nonché M. Renna, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in *Il dir. dell'economia*, 2009, 1, 11 e ss.

13 Verso la fine degli anni Sessanta la dottrina italiana elaborava nuove teorie sulla classificazione dei beni pubblici a dei beni pubblici. Riferimenti fondamentali si rinvenivano nelle opere di M. S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963; S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969; G. Palma, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971; V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, Cedam, 1975; G. PALMA, *Il regime giuridico della proprietà pubblica*, Torino, 1983

14 V. in proposito M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, Bulzoni, 1963, partic. 9 ss. e S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, Giuffrè, 1969.

identifica il bene in base all'appartenenza¹⁵, ovvero è pubblico quel bene che appartiene all'amministrazione.

Il criterio soggettivo formale è apparso subito insufficiente e, soprattutto, in contrasto con le norme che, nell'assegnare il regime della demanialità, prescindono dall'appartenenza di determinati beni alla Pubblica Amministrazione. Infatti, la Pubblica Amministrazione è anche titolare di un patrimonio disponibile che è però assoggettato alla disciplina dei beni privati, seppure appartenenti all'amministrazione.

Infine la dottrina prevalente¹⁶ ha adottato una teoria intermedia fra la teoria oggettiva e quella soggettiva: la destinazione al soddisfacimento di un interesse pubblico, unitamente all'appartenenza del bene in capo ad un ente pubblico, dando la definizione compiuta di bene pubblico¹⁷.

Nell'ambito della tesi intermedia si attestano importanti teorie sulla classificazione dei beni, quale la più recente distinzione tra "beni riservati" e "beni a destinazione pubblica" e "beni collettivi"¹⁸, oppure le teorie dei "beni destinati ad un servizio pubblico" e dei "beni ad uso pubblico"¹⁹.

15 Sull'"appartenenza" e "destinazione naturale" v. E. Guicciardini, *Il demanio*, Padova, 1934 per cui sarebbero conciliabili nel senso che è demaniale il bene dell'Ente pubblico territoriale che è utilizzato per una funzione "esclusiva" dell'Ente che alla stessa l'ha destinato.

16 V. in proposito M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, Bulzoni, 1963, partic. 9 ss. e S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, Giuffrè, 1969.

17 V. M. Renna, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in *Il dir. dell'economia*, 2009, 1, 11 e ss.; E. Reviglio, *Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Pol. dir.*, 2008, n. 3, 531 ss.

18 V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, p. 47 e p. 418; V. Cerulli Irelli, *Beni pubblici* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, Torino, 1986, p. 280; V. Cerulli Irelli, *Uso pubblico* (voce), in *Enc. Dir.*, Varese, 1992, vol. XLV, p. 968; V. Cerulli Irelli, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, *Annuario 2003* dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Milano, 2004, p. 7.

19 S. Cassarino, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, Milano, 1962, p. 24. In merito si guardi anche l'impostazione di A. M. Sandulli, ricostruendo la classificazione dei beni pubblici intorno al concetto di destinazione, piuttosto che sul versante dell'appartenenza. A. M. Sandulli, *Beni pubblici* (voce), in *Enc. Dir.*,

Tuttavia, a prescindere dalle classificazioni dottrinali o giurisprudenziali evolute nel tempo, oggetto del provvedimento sul federalismo demaniale sono, ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 i "beni statali".

Con la locuzione "beni statali" il legislatore ha ricompreso l'intera categoria dei "beni pubblici", sia secondo le classificazioni dottrinali su richiamate, sia secondo la tradizionale suddivisione tra beni demaniali e patrimoniali indisponibili e disponibili.

Inoltre, ai sensi dell'art. 4 D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85, tutti i beni trasferiti agli Enti territoriali *entrano a far parte del loro patrimonio disponibile, indipendentemente dal regime giuridico al quale sono assoggettati*, facendo solo cenno, in questa sede, alle norme contenute nel provvedimento relativamente alla valorizzazione funzionale mediante conferimento a fondi o mediante alienazione del bene.

Le norme del federalismo demaniale rimettono in discussione tutti i connotati tradizionali dei beni pubblici, rappresentati dalla riserva di appartenenza all'amministrazione, dall'inalienabilità e dalla imprescrittibilità.

La normativa in esame sta operando sui "beni pubblici" una scomposizione del relativo regime giuridico, travolgendo anche le richiamate ricostruzioni dottrinali in quanto, fin dai primi provvedimenti sulla delega di funzioni, stiamo assistendo ad una continua dissociazione tra titolarità dominicale e destinazione pubblica dei beni²⁰.

vol. V, Milano, 1959, p. 278; A. M. Sandulli, *Beni pubblici* (voce), in *scritti giuridici*, IV. *Diritto amministrativo*, Napoli, 1990, p. 122; A. Romano Tassone, *Relazione di sintesi*, cit., p. 704, che distingue, nell'ambito della più generale categoria dei "beni di uso (o di interesse) pubblico", i "beni di uso pubblico" dai "beni di uso privato".

20 M. Renna, *Beni pubblici* (voce), cit., p. 722. In merito all'oggettivazione della proprietà, A. Romano Tassone, *Relazione di sintesi*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Atti

CAPITOLO II

Le fonti del federalismo demaniale

2.1) Cenni sulla riforma del titolo V della Costituzione

Con la Legge costituzionale 18 aprile 2001, n. 3²¹ sono mutati radicalmente i rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali sia con riferimento alle competenze legislative che amministrative. Attraverso le modifiche introdotte agli articoli 114, 117, 118 e 119 Cost., il legislatore costituzionale ha inteso devolvere molte delle competenze statali alle Regioni ed agli Enti locali.

La spinta riformista sulla fisionomia dello Stato era già iniziata alla fine degli anni Settanta, pochi anni dopo l'istituzione delle Regioni, per approdare nel 2001 con la Riforma del Titolo V.

La disciplina del federalismo fiscale e demaniale è contenuta nell'art. 119 della Costituzione il quale, riformato nel 2001²²,

del Convegno di studi – Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006, Milano, 2008, p. 700, osserva come la stessa “determina la complicazione e la disgregazione dello schema dominicale tradizionale: dalla proprietà, imposta su un modello unico ed onnivale perché espressione del non graduabile o declinabile della persona, si passa alle proprietà (Pugliatti), articolate secondo schemi giuridici differenziati, perché tarati sulle attitudini del bene a soddisfare interessi diversi: si va dunque verso una pluralità di regimi proprietari, rispetto ai quali l'appartenenza del bene stesso tende dunque a divenire irrilevante”.

21 Il 7 ottobre 2001 si svolgeva, con esito positivo, il referendum confermativo del testo di Legge costituzionale approvato dal Senato l'8 marzo 2001.

22 Testo pre-riforma 1999-2001: art. 119 Cost. “*Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica*”.

garantisce ai Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa, oltre ad un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Secondo la norma costituzionale, Regioni ed Enti locali avrebbero dovuto avere un proprio patrimonio, disporre di propri tributi, partecipare al gettito dei tributi erariali generati nel loro territorio e, per i territori con minore capacità fiscale, partecipare a quote del fondo perequativo istituito con legge dello Stato.

Il tutto doveva essere disciplinato mediante una legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario²³, la quale doveva definire l'insieme delle risorse necessarie agli Enti territoriali di poter finanziare in massima parte le funzioni di loro competenza.

Tuttavia, l'effettiva attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione è stata incalzata nel 2008 dalla crisi finanziaria. L'Italia, in particolare, ha visto un forte incremento dei tassi debitori, con la repentina crescita, giorno dopo giorno, del differenziale di rendimento dei titoli di Stato.

Per questo l'Italia, sollecitata soprattutto dalla Comunità Europea, è stata chiamata a mettere al sicuro i conti con manovre aggiuntive e ad adottare le tanto attese riforme strutturali dell'apparato economico e burocratico dello Stato.

Inoltre, da più parti giungevano pressioni affinché il pareggio di bilancio fosse costituzionalizzato. Questo impegno è stato assunto nel Documento di Economia e Finanza 2011, nel quale il Governo presentava l'annunciato disegno di legge, volto ad

²³ Materia di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni ex art. 117, 3° comma, Cost.

introdurre nella Costituzione i principi dell'equilibrio dei bilanci e del contenimento del debito pubblico, da estendersi a tutte le pubbliche amministrazioni, comprese regioni ed enti locali²⁴.

L'annunciato disegno di Legge costituzionale diventava la Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, con cui veniva introdotto il principio del pareggio di bilancio all'art. 81²⁵ della Carta costituzionale²⁶.

La richiamata Legge costituzionale 01/2012, modificava anche il 1° comma²⁷, dell'art. 119 della Cost., prevedendo che i Comuni, le Province, le Città metropolitane, agiscano *“nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci”*, e concorrano *“ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”*.

Con riguardo alla nostra ricerca, al fine di individuare le fonti del federalismo demaniale, va evidenziato che la Legge costituzionale n. 01/2012 ha modificato anche il comma 6, dell'art. 119 Cost. rimodulando per gli Enti territoriali la possibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare le spese di investimento. A tal proposito, la norma recita che l'indebitamento è consentito solo con *“la contestuale definizione di piani di ammortamento e a*

24 M. Passalacqua, “Pareggio di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione” in “Amministrazione in Cammino, Rivista elettronica di Diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'Amministrazione” in www.amministrazioneincammino.it p.5.

25 Stralcio art. 81 Cost, commi 1 e 2 *“Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali... omissis ...”*.

26 Sul punto, diffusamente M. Passalacqua, “Pareggio di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione” in “Amministrazione in Cammino, Rivista elettronica di Diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'Amministrazione” in www.amministrazioneincammino.it p.7 e ss.

27 Comma così modificato dalla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, rubricata *“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”*, le cui disposizioni, ai sensi dell'art. 6, si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

condizione che sia comunque rispettato l'equilibrio di bilancio da parte degli enti coinvolti”.

Comunque, l'attuazione dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, ora vincolata all'equilibrio dei conti pubblici, prevista dall'art. 119 Cost., è un punto cruciale nella intrapresa riforma federalista dello Stato Italiano.

Verificato il cammino che ci ha portato all'attuale assetto normativo costituzionale, analizziamo come si è giunti alla formulazione Legge delega 42/2009.

Come già detto nelle righe precedenti, l'aumento delle competenze non poteva avvenire senza un pari corrispettivo in risorse finanziarie, senza le quali non sarebbe stato possibile svolgere i nuovi compiti che la Costituzione assegnava a Regioni ed Enti locali. Di questo si occupa l'attuale conformazione dell'art. 119²⁸ Cost. che riconosce a Regioni ed Enti locali autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto del principio del pareggio di bilancio introdotto con la citata Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. Altresì, il legislatore costituzionale ha anche pensato che le funzioni non potessero essere svolte senza un patrimonio. Questa disposizione è sempre contenuta nell'art. 119 della Costituzione che, nella prima parte, cita testualmente “*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.*”²⁹

28 Comma 1, art. 119 Cost. come modificato dall'art. 4 della Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 “ *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea.*”

29 Comma VI, art. 119 Cost. come modificato dall'art. 4 della Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

Il comma 6, dell'art. 119 della Costituzione è stato modificato dalla L. Cost. n. 03/2001 e n. 01/2012 e, rispetto al precedente testo³⁰ vi sono due importanti differenze: la prima è che il patrimonio viene ora attribuito non solo alle Regioni, ma anche ai Comuni, Province e Città metropolitane. La seconda differenza riguarda il fatto che la precedente versione attribuiva alle Regioni *“un proprio demanio e patrimonio”*. E' facile intuire che nella nuova formulazione è sparita la dizione *“demanio”* riferendosi ora al solo *“patrimonio”*.

Va detto però che, in base alle disposizioni impartite con le norme della Legge delega 42/2009 prima e con le disposizioni del D.Lgs. 85/2010, non è mai stata intenzione del legislatore sottrarre alle Regioni la disponibilità dei beni demaniali³¹.

2.2) La Legge delega ed il federalismo fiscale

Per la concreta applicazione delle disposizioni Costituzionali dell'art. 119 si è dovuto aspettare ben 8 anni con l'approvazione della Legge delega n. 42, del 5 maggio 2009, sul federalismo fiscale, rubricata *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”*.

Il provvedimento rappresenta un passo importante nell'applicazione della riforma del Titolo V. Infatti, con la Legge delega n. 42/2009 il legislatore ha dato attuazione all'art. 119

³⁰ L'art. 119, prima della riforma, al comma 4 citava *“La regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della repubblica”*.

³¹ In merito la Corte costituzionale ha precisato che, *“sino alla previsione da parte del legislatore statale dei principi per la attribuzione agli Enti territoriali di beni demaniali o patrimoniali dello Stato, detti beni restano a tutti gli effetti nella piena proprietà e disponibilità dello Stato”*.

Cost., delineando le caratteristiche del modello italiano di federalismo fiscale³². La legge 42/2009 ha fissato i principi guida del federalismo fiscale affidando al Governo il compito di darne attuazione mediante l'adozione di decreti legislativi.

Va detto che, tutto sommato, provvedimento è stato condiviso in sede di approvazione da tutte le parti politiche coinvolte³³, ed in fase di formazione, in sede di analisi del provvedimento nella Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città ed Autonomie locali sono state recepite gran parte delle modifiche proposte, anche per evitare le future impugnazioni per “conflitti di competenza”.

Prima di giungere al fulcro della nostra ricerca, si evidenziano, di seguito, alcuni importanti principi, affermati nella legge 42/2009, che ci saranno utili nella disamina del provvedimento che qui si intende analizzare e per meglio comprenderne la portata.

Al primo comma, dell'art. 2 in esame, è fissato il riconoscimento dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, in diretta applicazione del dettato Costituzionale dell'art. 119, primo comma. Tale disposizione va letta in combinato disposto con l'art. 2, comma 2), lett. e), che, in applicazione dell'art. 118 della Costituzione, stabilisce che *“l'attribuzione di risorse deve avvenire in relazione alle rispettive competenze e nel*

32 F. Scuto, luglio 2012 su www.csfederalismo.it - [Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42/2009](http://www.csfederalismo.it).

33 Il 24 gennaio 2009 hanno votato a favore al Senato in prima lettura Pdl, Lega, Mpa; il Pd e l'Idv si sono astenuti; l'Udc ha votato contro. Risultato: 156 sì, 108 astensioni e 6 no. Il testo definitivo del provvedimento è stato approvato alla Camera il 24 marzo 2009 con 319 voti favorevoli, 35 contrari e 195 astenuti. Votato definitivamente in terza lettura al Senato il 29 aprile 2009 con 154 voti favorevoli, 6 contrari e 87 astenuti.

rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà³⁴, differenziazione e adeguatezza”.

Successivamente, la Legge delega, all'art. 2, comma 2) lett. a), fissa il principio cardine che lega l'autonomia di entrata e di spesa con la responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo.

All'art. 2, comma 2) lett. b), viene ribadito il principio di leale cooperazione fra tutti i livelli di governo, cui deve essere ispirata l'azione giurisdizionale nell'adozione dei provvedimenti di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli imposti dalla Comunità Europea e nei trattati internazionali. A tal proposito, la Legge delega, agli artt. 3, 4, 5 e 6, prevede l'attivazione di una serie di organi collegiali finalizzati a rendere efficace questa cooperazione istituzionale e la cui composizione prevede la partecipazione di rappresentanti degli Enti territoriali con il compito di affiancare il Governo nel complesso processo di implementazione del federalismo fiscale³⁵.

Il principio più innovativo ed interessante, è senz'altro l'introduzione del criterio dei “*costi standard*”. Infatti all'art. 2, comma 2) lett. f), il provvedimento cita testualmente “*determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica*”. Il principio così fissato sostituirà, nel tempo, come previsto alla successiva lett. m), il criterio della “spesa storica” omogeneizzando il costo dei servizi su tutto il territorio nazionale.

³⁴ Tale principio, di derivazione comunitaria, viene adottato anche quale criterio cardine del federalismo demaniale nell'attribuzione dei beni agli Enti territoriali. A tal proposito v. cap. IV, par. 3.2, pag 37.

³⁵ F. Scuto, luglio 2012 su www.csfederalismo.it - [Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42/2009](http://www.csfederalismo.it).

Al fine di cui sopra, si affianca all'art. 2, comma 2, lettera z)³⁶, l'introduzione di un sistema di responsabilizzazione degli amministratori locali attraverso la previsione di meccanismi premiali, per gli enti virtuosi, e sanzionatori per gli enti che non rispettano gli obiettivi di equilibrio della finanza pubblica³⁷.

In materia strettamente fiscale, vengono introdotti, al comma 2), lettere e), h) ed s), il "principio di territorialità" e della "compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e regionali". Infatti, in diretta applicazione dell'art. 119, comma 2 Cost. i tributi regionali e locali dovranno essere riferiti al proprio ambito territoriale, fermo restando la compartecipazione al gettito erariale. Alla lettera s), il principio della compartecipazione viene esteso, oltre che alle Regioni, anche in favore degli enti locali territoriali. Infine, a salvaguardia dei territori con minore capacità fiscale per abitante, conformemente all'art. 119, comma 3) Cost., si prevede la creazione di un fondo perequativo.

In ultimo, ma lo vedremo nel prossimo paragrafo, all'art. 19 della legge 42/2009, in diretta applicazione dell'art. 119, comma 6, si fissano i principi del federalismo demaniale.

2.3) Il decreto legislativo delegato e la nascita del federalismo demaniale

³⁶ Art. 2, comma2, lettera z) della legge 42/2009 *"premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari"*.

³⁷ D.Lgs. 06 settembre 2011, n. 149 - "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

L'art. 19, della Legge delega 42/2009, prevede che *“I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi.... omissis...”*

Il c.d. “federalismo demaniale” di cui all'art. 19, approvato con D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85, è stato il primo decreto legislativo intervenuto in attuazione della Legge delega ed ha avviato un processo di devoluzione di alcuni beni pubblici, individuati e attribuiti secondo i criteri ivi contenuti, dallo Stato agli Enti territoriali.

L'art. 19, alle lettere a), b), c) e d), fissava i criteri che andavano rispettati nella formulazione del decreto legislativo che si possono riassumere nel criterio di sussidiarietà, adeguatezza e territorialità³⁸.

Il decreto legislativo 85/2010, delinea un modello di federalismo “concertato” con gli Enti territoriali e favorisce la partecipazione delle amministrazioni nel processo di attribuzione dando loro la possibilità di decidere quali beni intendano acquisire.

Infine va subito evidenziato che, a garanzia del patrimonio pubblico, in aggiunta ai principi su elencati, il decreto introduce e rinnova l'importante principio della “valorizzazione funzionale”³⁹.

38 Per un commento sui principi della legge delega, F. Bassanini, G. Macciotta, I principi della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale (commento all'art. 2 della legge 42/2009), in Commentario ANCI alla legge delega sul federalismo fiscale, 2010; L. Antonini, La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale, in I quaderni della sussidiarietà, n. 7/2009; G. Rivosecchi, La ridefinizione dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali attraverso il disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, in Astrid Rassegna, 2009; R. Bin, Che ha di federale il federalismo fiscale?, pubblicato su Forum di Quaderno costituzionali, dicembre 2008; V. Cerulli Irelli, Sul federalismo fiscale, in Astrid Rassegna, 2008.

39 Il problema della valorizzazione è stato ampiamente analizzato anche con riferimento ai beni culturali. Si veda in proposito *“I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali”* a cura di G. Colombini, Jovene, Napoli, 2009. pp 37-50.

Sulla base di questo principio, l'ente destinatario del bene, che ne ha richiesto l'attribuzione, deve rendere conto sul modo in cui ha valorizzato il bene.

Una volta introdotti il provvedimento ed i principi, nel prossimo paragrafo effettueremo una analisi preliminare del dettato normativo cercando di comprendere le ragioni che hanno portato lo Stato a decidere di devolvere alle Regioni e agli Enti locali gran parte dei propri beni.

2.4) Analisi preliminare per l'adozione del D.Lgs. 85/2010.

L'articolo 19, della legge 5 maggio 2009, n. 42⁴⁰, rubricato *"Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, nell'ambito della previsione costituzionale del comma 6, dell'articolo 119 della Costituzione, ha delegato il Governo ad adottare decreti legislativi, per la fissazione di principi generali per l'attribuzione ai comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio⁴¹

40 Si veda in particolare il volume di A. Ferrara, G. M. Salerno (a cura di), *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010; L. Fiorentino, *"La legge delega sul federalismo fiscale – I profili organizzativi"*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2009, 8, 831.; F. Scuto, *Il "federalismo patrimoniale" come primo "atto" del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale* in *Astrid Rassegna*, n.3, 2010;

41 La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese. Disciplina altresì i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

Pertanto, il legislatore, in diretta attuazione dell'art. 119⁴² della Costituzione e nel rispetto dei principi stabiliti nella Legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009, ha provveduto ad emanare il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, avviando l'accidentato percorso per l'attuazione del federalismo demaniale, disponendo, all'art. 1, che *“con le disposizioni del presente decreto legislativo e con uno o più decreti attuativi del Presidente del Consiglio dei Ministri sono individuati i beni statali che possono essere attribuiti a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”*, specificando che *“gli Enti territoriali cui sono attribuiti i beni sono tenuti a garantirne la massima valorizzazione funzionale”*⁴³.

Tornando alla Legge delega 42/2009 il legislatore delegato, secondo i principi ed i criteri fissati nelle richiamate normative, dispone che lo Stato debba procedere all'attribuzione, a titolo non oneroso, di un patrimonio ad ogni livello di governo, secondo il criterio della territorialità, sulla base di determinate tipologie di beni, rapportate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle funzioni svolte dagli enti. Pertanto, ai sensi dell'artt. 2 e 19 della Legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale vede la luce⁴⁴ il 28 maggio 2010, il primo decreto legislativo delegato, n.

42 L'art. 119 è stato modificato dalla l. cost. 18.10.2001, n. 3, recante *“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”*. Prima di tale modifica, la norma costituzionale in questione affermava, al quarto comma, che *“La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica”*. Per un esame generale della portata dell'art. 119, cfr. G. Fransoni, G. Della Cananea, *Commento all'art. 119*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, 2358 ss.

43 Approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 20 maggio 2010 e firmato dal Presidente della Repubblica il 28 maggio 2010, il d. Lgs. è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* l'11 giugno 2010, n. 134 ed entrato in vigore il 26 giugno 2010.

44 Contesta la *“tempistica”* E. Buglione, *Attuazione della legge 42/2009, atto primo: il federalismo demaniale. Una scelta opportuna?*, in *Rass. parl.*, 2010, 3, 697, mentre F. Pizzetti (*Federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale «ben temperato»*), in *Le Regioni*, 2010, 1-2, 3), parla di *«tappa fondamentale nel processo di attuazione della legge di delega in materia di federalismo fiscale del*

85/2010 denominato “federalismo demaniale” e rubricato “*Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio*”.

È necessario, pertanto, partire, dalla Legge delega n. 42 del 2009 che, all'art. 19, intitolato “*Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni*”, fissa il contenuto ed i limiti della delega al Governo per dotare gli Enti territoriali di un proprio patrimonio attraverso un trasferimento non oneroso dallo Stato agli Enti territoriali di beni demaniali e del patrimonio indisponibile.

L'individuazione dei beni da trasferire é riservata alla competenza dello Stato, che deve predisporre apposite liste; la concertazione con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali è assicurata dalla prevista intesa in sede di Conferenza unificata nella fase di attribuzione dei beni per livelli di governo.

Infine, l'articolo 19 prescrive che siano individuate anche le tipologie di beni che, per la loro rilevanza nazionale, non possono essere oggetto di trasferimento.

A fianco di questi principi e criteri direttivi previsti dalla specifica norma di delega, i decreti legislativi devono uniformarsi ai principi di carattere generale indicati dall'articolo 2, comma 2 della Legge delega 42/2009.

Secondo quanto emerge dal provvedimento sul federalismo demaniale si percepisce il riconoscimento di una maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo, la necessaria lealtà istituzionale tra i diversi enti

5.5.2009, n. 42», aggiungendo che il decreto in commento «costituisce la migliore dimostrazione della volontà del Governo di dare attuazione rapida alla legge sul federalismo fiscale, e della capacità del Parlamento e delle forze politiche di maggioranza e di opposizione di accompagnare questo processo con un impegno adeguato»

a cui è posto l'obbligo di conseguire gli obiettivi di finanza nazionale.

La finalità del provvedimento, che passa attraverso un “*censimento ragionato dei beni*”⁴⁵, è quella di obbligare gli Enti Statali a motivare le ragioni, oltre alle finalità per uso governativo, per cui trattengono un determinato bene, oltre a provvedere ad una riallocazione dei beni presso un livello di governo territoriale che meglio può gestire tali beni nell'interesse e per il perseguimento degli obiettivi pubblici⁴⁶.

Questa cessione dei beni da parte dello Stato è comunque compensata dall'onere di valorizzazione⁴⁷, imposto all'ente territoriale, che implica un dovere di far rivivere le cose d'interesse di tutti invece di farle deperire in una proprietà pubblica statale progressivamente trascurata per ragioni finanziarie.

Nel quadro delineato si inserisce il compito dell'ente territoriale di valorizzazione del bene oggetto di trasferimento anche nel caso in cui decidesse di procedere alla sua alienazione.

La valorizzazione è preventiva rispetto allo stesso trasferimento e l'art. 4, ultimo comma, consente agli Enti territoriali di poter avviare la variazione dello strumento urbanistico per

45 V. L. Antonini, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in www.federalismi.it; F. Scuto, *Il “federalismo patrimoniale” come primo “atto” del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale* in *Astrid Rassegna*, n.3, 2010;

46 V. Nicotra, F. Pizzetti, *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, cit., e M. Antoniol, *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Padova, Exeo Edizioni, 2010.

47 Al concetto di valorizzazione si fa cenno già nell'art. 1, comma 2, D.Lgs. 85/2010, il quale dispone che: “*gli Enti territoriali cui sono attribuiti i beni sono tenuti a garantirne la massima valorizzazione funzionale*”. L'art. 4, comma 3, stabilisce che i beni trasferiti al patrimonio disponibile degli Enti “*possono essere alienati solo previa valorizzazione attraverso le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico*”. L'art. 5, comma 6, prevede lo svolgimento di necessari accordi di valorizzazione prima del trasferimento dei beni culturali definiti ai sensi dell'art. 112, comma 4, del Codice dei beni culturali. L'intero art. 6, infine, è dedicato alla valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimento immobiliare al fine di favorire “*la massima valorizzazione dei beni e promuovere la capacità finanziaria degli Enti territoriali*”.

meglio favorire la valorizzazione funzionale, previa attestazione di congruità del prezzo oggetto della transazione commerciale da parte dell'Agenzia del demanio.

La valorizzazione del bene oggetto di trasferimento viene disciplinata tenendo presente che l'amministrazione centrale ricaverà dall'eventuale vendita del bene stesso la percentuale del 25% da destinare al ripiano del debito pubblico⁴⁸. Tuttavia, come previsto nell'art. 2, 2° comma del D.Lgs. 85/2010, gli enti in dissesto finanziario possono ottenere il trasferimento dei beni ma non possono venderli, ciò per evitare che il trasferimento si trasformi in una mera operazione finanziaria finalizzata a ripianare debiti dovuti alla cattiva gestione⁴⁹.

Inoltre è data la possibilità di conferire il bene trasferito in fondi comuni di investimento immobiliare⁵⁰. A questi fondi, secondo la previsione dell'art. 3, comma 4 bis, del decreto Legge 10 febbraio 2009, n. 5, può partecipare anche la Cassa depositi e prestiti e sono suddivisi in quote di pertinenza di ciascuno degli enti privati o pubblici partecipanti.

Nell'analisi del provvedimento, è necessario tener conto di principi indicati anche in altre disposizioni della legge 42/2009, che possono comunque avere dei riflessi sulla gestione del patrimonio degli Enti territoriali una volta attuati i diversi decreti legislativi. In particolare la disposizione dell'articolo 17, comma 1, lettera e), che prevede l'introduzione, nei confronti degli enti meno

48 Cfr. S. Foà, *Il patrimonio immobiliare dello Stato e degli Enti territoriali come strumento correttivo della finanza pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, n. 4, 366 ss.

49 V. A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2010, 12, 1233 e R. Gallia, *Il federalismo demaniale*, in *Rivista giuridica Mezz.*, 2010, 3, 967 ss.

50 Disciplinato dagli artt. 36 e ss. del d. Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, t.u. della finanza.

virtuosi riguardo gli obiettivi di finanza pubblica⁵¹, di un sistema sanzionatorio.

2.4.1) Il percorso del D. Lgs. 85/2010

Il 12 marzo 2010 il Consiglio dei Ministri ha inviato alle Camere il primo schema di decreto legislativo che dava attuazione alla Legge delega n. 42, concernente *“attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell’articolo 19 della Legge 5 maggio 2009, n.42”*.

Analizzando l’iter del D.Lgs. 85/2010 appare che l’adozione del provvedimento sia avvenuta senza il rispetto della procedura normale prevista per l’adozione dei decreti dall’art. 2, comma 3, della legge n. 42/2009⁵². Infatti, il provvedimento è stato trasmesso senza la prescritta intesa da adottare in sede di Conferenza Unificata accompagnato solo dalla Relazione redatta dal Consiglio dei Ministri.

Il governo ha inteso applicare la parte finale dell’art. 2, comma 3, della Legge delega 42/2009 il quale prevede che *“in mancanza di intesa nel termine di cui all’art. 3 del D.Lgs. n. 281*

51 In merito v. Patto di Stabilità interno ed ai lavori parlamentari della legge 5 maggio 2009, n.42 e D.Lgs. 85/2010 consultabili su www.camera.it;

52 I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico, perchè su di essi sia espresso il parere della Commissione di cui all'articolo 3 e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro (*novanta giorni*) dalla trasmissione. In mancanza di intesa nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che e' trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non e' stata raggiunta.

del 1997, il Consiglio dei Ministri delibera approvando una Relazione che è trasmessa alle Camere". Proprio per questo lo schema era accompagnato dalla Relazione adottata dal Consiglio dei Ministri, che ottemperando a quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, della Legge 42/2009, contiene una specifica motivazione sull'assunzione della deliberazione in mancanza di intesa in sede di Conferenza unificata. Quindi il provvedimento è stato adottato mediante una norma derogatoria dell'iter della Legge 42/2009 e prevista per il caso della "mancata intesa" nel termine dei trenta giorni⁵³.

Il Governo ha ritenuto di accedere ad una interpretazione restrittiva della norma nonostante la massima collaborazione offerta dall'allora Ministro Calderoli. Tuttavia, alcune proposte di modifica rappresentate dalle Autonomie locali, nel corso di un confronto avvenuto precedentemente, sono state comunque recepite nel provvedimento.

Pertanto, si può dire che un dialogo costruttivo e proficuo con il sistema degli Enti territoriali è stato cercato e realizzato dal Ministro, rendendo così possibile al Consiglio dei Ministri di approvare la Relazione che accompagnava lo schema di decreto legislativo contenente le modifiche concordate con ANCI ed UPI, e sul quale la Conferenza Stato-Città ha espresso parere favorevole ai sensi dell'articolo 9, comma 6, del decreto legislativo n. 281 del 1997.

⁵³ V. Nicotra, F. Pizzetti, *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, cit., e M. Antoniol, *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Padova, Exeo Edizioni, 2010. V. A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2010, 12, 1233 e R. Gallia, *Il federalismo demaniale*, in *Rivista giuridica Mezz.*, 2010, 3, 967 ss.; Cfr. L. Antonini, *Il primo decreto di attuazione della legge n. 42/09: il federalismo demaniale*, in *federalismi*, n. 25/2009; v. F. Scuto, *Il "federalismo patrimoniale" come primo "atto" del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale* in *Astrid Rassegna*, n.3, 2010;

CAPITOLO III

I principi del federalismo demaniale

3.1) Oggetto del provvedimento e principi

L'articolo 1 del D.Lgs. 85/2010 cita testualmente *“nel rispetto della Costituzione, con le disposizioni del presente decreto legislativo e con uno o più decreti attuativi del Presidente del Consiglio dei Ministri sono individuati i beni statali che possono essere attribuiti a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Gli Enti territoriali cui sono attribuiti i beni sono tenuti a garantirne la massima valorizzazione funzionale.*

La disposizione in commento precisa l'oggetto, consistente nella individuazione dei beni statali che possono essere attribuiti a titolo non oneroso a Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni. Mentre, al secondo comma, la norma evidenzia che gli Enti territoriali devono garantire la massima valorizzazione funzionale dei beni, introducendo un principio guida generale di carattere funzionale che vincola l'ente destinatario del bene nella gestione dello stesso.

Pertanto, il legislatore delegato sembra voler assicurare la massima valorizzazione funzionale del bene per la collettività⁵⁴,

⁵⁴ Cfr. L. Antonini, *Il primo decreto di attuazione della legge n. 42/09: il federalismo demaniale*, in *federalismi*, n. 25/2009; v. F. Scuto, *Il “federalismo patrimoniale” come primo “atto” del legislatore delegato nell’attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale* in *Astrid Rassegna*, n.3, 2010;

non solo come un vincolo all'ente nell'utilizzo del bene attribuito, ma anche come un aspetto che deve essere tenuto in considerazione dallo Stato, titolare del potere di attribuzione. Infatti, secondo questo dettato normativo, un Ente che non sia in grado di assicurare la giusta valorizzazione ad un determinato bene, non può nemmeno esserne destinatario. Sarà, pertanto, necessario individuare un altro livello territoriale che possa essere destinatario di quel bene specifico e che sia in grado di valorizzarlo al meglio⁵⁵.

3.1.1.) Il rapporto funzionale nell'attribuzione dei beni

La disposizione collega strettamente l'utilizzazione funzionale del bene alle funzioni e competenze istituzionali svolte dagli enti che ad ogni livello fanno richiesta di assegnazione dei beni. Tale vincolo finalistico generale è confermato nella Relazione tecnica deliberata dal Consiglio dei Ministri, che accompagna il provvedimento, anche se non è molto chiaro quale debba essere il rapporto tra l'uno o l'altro aspetto ovvero l'aspetto della connessione tra la natura e le potenziali capacità di valorizzazione del bene, e l'aspetto delle funzioni svolte dell'ente.

55 Cfr. la *Relazione* allo schema di decreto legislativo, 24 dicembre 2009. V. Nicotra, F. Pizzetti, *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, cit., e M. Antoniol, *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Padova, Exeo Edizioni, 2010. V. A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2010, 12, 1233 e R. Gallia, *Il federalismo demaniale*, in *Rivista giuridica Mezz.*, 2010, 3, 967 ss.; v. F. Scuto, *Il "federalismo patrimoniale" come primo "atto" del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale* in *Astrid Rassegna*, n.3, 2010;

Sicuramente nasce un rapporto molto stretto tra il bene e l'Ente cui il bene è trasferito, e che, ai sensi dell'art. 2, comma 5⁵⁶, lettera c), giustifica anche il trasferimento in capo ai fondi.

Peraltro, sempre in ordine all'obbligo di valorizzazione funzionale e al significato da attribuire a questa espressione, va richiamato quanto disposto dall'art. 2, al comma 4, *“L'ente territoriale, a seguito del trasferimento, dispone del bene nell'interesse della rappresentata ed é tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale rappresentata.”*⁵⁷

Semplicemente la disposizione *testé* richiamata, specifica che l'ente territoriale, a seguito dell'attribuzione del bene, deve favorirne la massima valorizzazione a vantaggio diretto o indiretto della collettività territoriale.

Tale innovativo concetto di “vantaggio diretto o indiretto” va legato al principio di valorizzazione del bene e, letto in combinato disposto all'art.1, comma 2, ciò vuol dire che deve essere funzionale all'utilizzazione del bene.

Il vantaggio indiretto del solo vantaggio economico mal si concilia con la valorizzazione funzionale del bene, a meno che le risorse ricavate siano destinate ad aumentare la valorizzazione del bene a diretto vantaggio della comunità territoriale anche

56 Il vincolo di cui all'art. 2, comma 5, lett. c), peraltro, giustifica anche il trasferimento in capo ai fondi comuni di investimento, quando questo si ricolleggi alla necessità di assicurare una capacità finanziaria strumentale a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene. Sul punto, F. Scuto , Il “federalismo patrimoniale” come primo atto del legislatore delegato nell'attuazione della legge 42/2009 , in Astrid Rassegna , 2010, 24.

57 Prosegue l'articolo: *“ciascun ente assicura l'informazione della collettività circa il processo di valorizzazione, anche tramite divulgazione sul proprio sito internet istituzionale. Ciascun ente può indire forme di consultazione popolare, anche in forma telematica, in base alle norme dei rispettivi Statuti”*.

attraverso il miglioramento del benessere, un aumento della qualità della vita o un miglioramento dei servizi offerti.

Il combinato disposto dell'art. 1, comma 2, dell'art. 2, comma 4 e della lettera c) del comma 5 dell'art. 2, sembra escludere che la valorizzazione possa ridursi in una semplice “monetarizzazione” del bene, ovvero la norma vuole evitare che il federalismo demaniale si trasformi in una privatizzazione del patrimonio dello Stato mediante dismissioni sistematiche da parte degli enti assegnatari. Tuttavia l'utilizzo del termine “*dispone*” all'art. 2, comma 4, sembra prevedere tale evenienza⁵⁸.

Inoltre, a complicare il quadro su delineato interviene la previsione della successiva lettera b), del comma 5, dell'art. 2: “*semplificazione. In applicazione di tale criterio, i beni possono essere inseriti dalle Regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione*”. Tale norma prevede che i beni trasferiti possono essere inseriti dalle Regioni e dagli Enti territoriali anche in “*processi di alienazione e dismissione*”, prevedendo la possibilità, per rendere coerente la disposizione con gli altri principi della norma, di poter modificare gli strumenti urbanistici al fine di rendere possibile la valorizzazione del bene.

Un secondo aspetto particolarmente importante dell'articolo 1 è che i beni possono essere trasferiti solo su richiesta degli Enti territoriali. Questa previsione è importantissima, perché evita che il federalismo demaniale possa concludersi mediante assegnazione di beni ad enti che non siano in grado di valorizzarli,

58 Suo punto v. anche Cfr. L. Antonini, *Il primo decreto di attuazione della legge n. 42/09: il federalismo demaniale*, in *federalismi*, n. 25/2009; v. A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2010, 12, 1233 e R. Gallia, *Il federalismo demaniale*, in *Rivista giuridica Mezz.*, 2010, 3, 967 ss.; F. Scuto, *Il “federalismo patrimoniale” come primo “atto” del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale* in *Astrid Rassegna*, n.3, 2010;

né gestirli, né tutelarli. E' evidente che vi sia un legame diretto tra l'obbligo per gli enti di provvedere alla valorizzazione del bene, e l'effettivo trasferimento del bene.

L'aver vincolato l'attribuzione del bene alla richiesta da parte dell'ente costituisce una delle modifiche più rilevanti apportate rispetto alla prima versione del provvedimento. Infatti, era previsto che solo i beni immobili e le aree erano assoggettati ad un procedimento di accettazione, mentre tutte le altre tipologie di beni erano di fatto assegnate per volontà dello Stato⁵⁹.

La soluzione trovata in sede di concertazione sembra soddisfare tutte le parti: da un lato si limita l'assegnazione del bene per atto unilaterale e dall'altro si evitano frazionamenti causati dalla mancata accettazione di beni non graditi. A tal proposito assume rilevanza la previsione dell'art. 3, comma 1, che prescrive che *“i beni del demanio idrico ed i beni del demanio marittimo possono essere individuati singolarmente o per gruppi”*.

3.1.2) L'articolo 2, parametri di attribuzione e principi

L'articolo 2, rubricato *“parametri per l'attribuzione del patrimonio”* sancisce i principi generali per l'attribuzione dei beni. Infatti cita testualmente al primo comma *“Lo Stato, previa intesa conclusa in sede di Conferenza Unificata, individua i beni da attribuire a titolo non oneroso a: Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, secondo criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria,*

59 V. Nicotra, F. Pizzetti, *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*; V. L. Antonini, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in www.federalismi.it.

correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale". Il primo comma, pertanto, individua tre punti fondamentali. Il primo è che l'individuazione⁶⁰ dei beni da trasferire da parte dello Stato debba avvenire "previa intesa" conclusa in sede di Conferenza Unificata. È un punto importante in quanto rappresenta una garanzia per le Regioni e per gli altri Enti locali, volendo significare che il federalismo fiscale debba essere condiviso tra tutti gli enti dello Stato. L'aver scelto l'intesa (più flessibile) e non l'accordo (che è maggiormente vincolante) è giustificato dal fatto che l'ente conserva, secondo i meccanismi di attribuzione dei beni previsti dalla norma, l'autonoma volontà di accettare o meno il bene⁶¹.

Il secondo punto, del primo comma, prescrive che l'attribuzione dei beni deve avvenire in modo da assicurare una giusta distribuzione dei beni fra i diversi livelli di governo territoriale. Tale norma è stata richiesta e voluta dalle associazioni dei Comuni e delle Province⁶² e la richiesta appare comprensibile e corretta, in quanto garantisce l'applicazione di criteri equi nell'attribuzione dei beni in rapporto alla proposta di attribuzione dei beni fra i livelli di governo e nell'ambito di ciascun livello di governo, nonché in relazione alla distribuzione geografica sul territorio nazionale delle tipologie di beni e degli enti stessi.

60 Sui dubbi interpretativi circa le modalità di individuazione e di attribuzione del patrimonio agli enti, in particolare per quanto attiene la necessaria intesa da concludersi in sede di Conferenza Unificata, v. F. SCUTO, *Il "federalismo patrimoniale" come primo "atto" del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale* in *Astrid Rassegna*, n.3, 2010.

61 V. Nicotra, F. Pizzetti, *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, cit., e M. Antoniol, *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Padova, Exeo Edizioni, 2010. V. L. Antonini, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in www.federalismi.it.

62 Fonte: www.federalismodemaniale.anci.it

Il terzo punto riguarda, invece, i criteri ai quali lo Stato deve attenersi nell'assegnazione del patrimonio e che la norma individua nella “*territorialità*”, nella “*sussidiarietà*”, nella “*adeguatezza*”, nella “*capacità finanziaria*”, nella “*correlazione con competenze e funzioni*”, nella “*valorizzazione funzionale ed ambientale*”. Questi criteri vengono successivamente specificati al comma 5 lettere a), b), c), d) ed e). Questo perché è plausibile pensare che più enti di diversi livelli possano presentare delle domande concorrenti sul medesimo bene. Pertanto, lo Stato nel decidere tra le varie domande dovrà attenersi ai principi enucleati nell'art. 2.

3.1.3) Il soddisfacimento degli interessi collettivi

Il 4° comma, dell'art. 2 recita “ *l'ente territoriale, a seguito del trasferimento, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed é tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale rappresentata ... omissis ...*” Tale assunto va sicuramente ad integrare il già analizzato principio generale della valorizzazione funzionale del bene puntualizzando che deve essere finalizzata ad un utilizzo ed una gestione ottimale che soddisfi gli interessi collettivi dell'intera comunità assicurando alla stessa un vantaggio diretto o indiretto.

Successivamente la norma prescrive che dell'attività svolta e/o dei servizi assicurati alla collettività per il tramite della gestione

del bene, debba esserne data pubblicità anche tramite la pubblicazione dei risultati sul proprio sito internet istituzionale.

Sembra pertanto che l'impronta del federalismo sia fortemente orientato verso obiettivi sociali senza, tuttavia, trascurare gli aspetti di carattere amministrativo o finanziario.

E, come se non bastasse, il legislatore ha addirittura previsto che gli Enti possano ricorrere a forme di consultazione popolare, anche via internet, circa la valorizzazione del bene. Il ricorso allo strumento "*internet*" è da considerare, a mio modesto parere, una forma particolare di democrazia diretta in un ordinamento democratico a carattere indiretto come quello italiano. Ciò è previsto almeno per le fasi iniziali in modo da coinvolgere la collettività nelle scelte sulla destinazione ed uso dei beni, orientando le scelte alla migliore valorizzazione possibile e attribuendo a tutta la comunità quasi un potere di verifica e controllo successivo sull'uso del bene⁶³.

Tale previsione normativa è lodevole. Andrebbe tuttavia verificata nel concreto, specialmente con riferimento alla gestione dei beni nei fondi immobiliari. Inoltre, tale norma, risulta quale piena applicazione del principio generale di cui all'articolo 1, comma 1, della Legge delega 5 maggio 2009, n. 42 diretta a "*garantire la massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti*".

⁶³ Suo punto v. anche Cfr. L. Antonini, *Il primo decreto di attuazione della legge n. 42/09: il federalismo demaniale*, in *federalismi*, n. 25/2009; v. A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2010, 12, 1233 e R. Gallia, *Il federalismo demaniale*, in *Rivista giuridica Mezz.*, 2010, 3, 967 ss.; F. Scuto, *Il "federalismo patrimoniale" come primo "atto" del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale* in *Astrid Rassegna*, n.3, 2010;

3.2) I criteri di attribuzione del comma 5, dell'art. 2

I criteri di attribuzione dei beni sono fissati al primo comma dell'art. 2 del D.Lgs. 85/2010 e vengono poi specificati nel successivo comma 5, dalla lettera a) fino alla e), come di seguito evidenziato:

- a) sussidiarietà, adeguatezza e territorialità;
- b) semplificazione;
- c) capacità finanziaria;
- d) correlazione con competenze e funzioni;
- e) valorizzazione ambientale.

3.2.1) Il principio di sussidiarietà e l'art. 118 della Costituzione

Il comma 3, dell'art. 2 dispone che *“in applicazione del principio di sussidiarietà, nei casi previsti dall'articolo 3, qualora un bene non sia attribuito a un ente territoriale di un determinato livello di governo, lo Stato procede, sulla base delle domande avanzate, all'attribuzione del medesimo bene a un ente territoriale di un diverso livello di governo”*. Tale assunto va letto con il combinato disposto del successivo comma 5, lettera a) e con le previsioni dell'art. 118 della Costituzione.

Infatti, leggendo tale disposizione si intuisce subito come questa sia una applicazione particolare dell'art. 118 Cost., in quanto, costituzionalmente parlando, il principio della sussidiarietà è strettamente connesso alle funzioni svolte dall'Ente. La norma in

esame sembrerebbe svincolare il principio di sussidiarietà dalle funzioni, utilizzando lo stesso quale criterio per l'assegnazione di un bene ad un certo livello di governo o per gli spostamenti tra i vari livelli.

In definitiva, l'applicazione del principio di sussidiarietà assegna un ruolo di preferenza ai Comuni in ragione del loro radicamento territoriale. In caso di più richieste pervenute dai vari livelli di governo i beni vanno assegnati al livello più vicino sul territorio.

Infine, nell'assegnazione del bene, occorre far riferimento anche alla tipologia del bene, soprattutto se si va ad analizzare le liste dei beni individuati. Questi, possono prescindere da questo tipo di ragionamento e soprattutto, potrebbero essere assegnati a qualsiasi livello di governo.

3.2.2) Il principio della semplificazione e gli strumenti urbanistici

La lettera b), dell'art. 2 1° comma, si riferisce al principio della semplificazione, e sembra orientato alla possibilità di procedere ad alienazione dei beni assegnati previa valorizzazione degli stessi.

Per favorire la finalizzazione di questa norma, lo strumento normativo prevede la possibilità di procedere alla modifica del piano urbanistico attraverso la convocazione di un'apposita Conferenza di Servizi.

Tuttavia, va detto che questa norma ha recepito quanto disposto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 340 del 2009, che consente, nel pieno rispetto del ruolo regionale in materia, le variazioni allo strumento urbanistico finalizzato alla valorizzazione del bene.

La sentenza della Corte Costituzionale 340/2009, ha dichiarato l'illegittimità del comma 2 dell'art. 58 della Legge 42/2009 sostenendo che si tratta di una disposizione che si occupa di governo del territorio, quale materia concorrente ex art. 117 Cost., più che di una norma di coordinamento della finanza pubblica. La sentenza evidenzia che *“la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Tale variante, in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle Province e delle Regioni.”* Il testo del decreto legislativo 85/2010 recepisce tale sentenza prevedendo l'acquisizione delle autorizzazioni, dei pareri e delle approvazioni necessari alla variazione di destinazione urbanistica mediante la convocazione di un'apposita Conferenza di servizi.⁶⁴

In sintesi, per evitare che lo strumento urbanistico rappresentasse un ostacolo alla valorizzazione dei beni, si è reso necessario prevedere la possibilità di modificare il piano urbanistico in modo più agevole.

⁶⁴ Conferenza di servizi, artt. 14, 14-bis, 14-ter e 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3.2.3) Il principio della capacità finanziaria

La lettera c) si occupa della “*capacità finanziaria, intesa come idoneità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni*”.

Ovviamente, tale principio è strettamente connesso ai vincoli di bilancio del patto di stabilità, tanto più che gli Enti in dissesto finanziario non possono alienare i beni assegnati. Ciò per evitare che, la richiesta di assegnazione dei beni (e l'intero meccanismo del federalismo demaniale) si trasformi in una mera operazione finanziaria finalizzata al ripiano del debito dell'Ente, andando in contrasto con il principio della valorizzazione funzionale del bene⁶⁵.

Infatti, il criterio della capacità finanziaria va letto in relazione alle finalità della valorizzazione dei beni. Tale criterio è finalizzato ad evitare l'attribuzione di beni ad enti che non abbiano le risorse sufficienti per garantirne una corretta gestione e tutela.

Tali enti potrebbero utilizzare i proventi derivanti dai processi di dismissione per coprire il mancato raggiungimento dei loro obiettivi di finanza pubblica, ignorando la valorizzazione del proprio patrimonio⁶⁶.

Tuttavia, il solo riferimento, nel decreto legislativo, al criterio della capacità finanziaria appare troppo generico e avrebbe richiesto una indicazione specifica degli elementi e dei parametri

⁶⁵ V. A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2010, 12, 1233 e R. Gallia, *Il federalismo demaniale*, in *Rivista giuridica Mezz.*, 2010, 3, 970 ss.; F. Scuto, *Il “federalismo patrimoniale” come primo “atto” del legislatore delegato nell’attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale* in *Astrid Rassegna*, n.3, 2010;

⁶⁶ In merito, diffusamente v. G. Colombini (a cura di) “*Federalismo demaniale, più ombre che luci*, in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*”, Napoli 2012, 97-131; A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2010, 12, 1233 e R. Gallia, *Il federalismo demaniale*, in *Rivista giuridica Mezz.*, 2010, 3, 967 ss.

su cui basare la valutazione dell'idoneità dell'ente territoriale a gestire, tutelare e valorizzare i beni oggetto di richiesta di attribuzione.

3.2.4) Il principio della valorizzazione funzionale e ambientale

La lettera d) prevede che vi sia *“correlazione con competenze e funzioni, intesa come connessione tra le competenze e le funzioni effettivamente svolte o esercitate dall'ente cui é attribuito il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene stesso”*.

La previsione, specifica che l'attribuzione del bene debba essere strettamente correlato alle funzioni effettivamente esercitate dall'ente le quali, a loro volta devono essere strettamente connesse alla tutela, gestione e valorizzazione del bene.

Tuttavia tale previsione potrebbe discostarsi dal principio della capacità finanziaria laddove possa essere prevista l'assegnazione del bene a fondi di investimento immobiliare.

Strettamente correlato alla lettera d), è la successiva lettera e), che prevede la valorizzazione ambientale intesa come valorizzazione⁶⁷ del bene con riguardo alle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali al fine

⁶⁷ In merito, diffusamente v. G. Colombini (a cura di) *“Federalismo demaniale, più ombre che luci, in Il coordinamento dinamico della finanza pubblica”*, Napoli 2012, 97-131; A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2010, 12, 1233 e R. Gallia, *Il federalismo demaniale*, in *Rivista giuridica Mezz.*, 2010, 3, 967 ss.

di assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali.

3.3) La valorizzazione funzionale

Il termine *valorizzazione*, con riferimento ai beni statali e con l'accezione che oggi si vuol dare, è stato introdotto, tra le prime volte, nel D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, all'art. 148⁶⁸, con riferimento ai soli beni culturali.

Successivamente, sempre in merito al patrimonio culturale, lo troviamo costituzionalizzato alla lettera s), secondo comma, all'art. 117 Cost.⁶⁹, ivi introdotto con la riforma del titolo V.

Tuttavia, il concetto della “valorizzazione”, ben delineato in Costituzione all'art. 117, lett. s), non ha assunto la medesima connotazione nel “federalismo demaniale” a causa dei continui provvedimenti adottati in materia di bilanciamento dei conti pubblici⁷⁰.

Con riferimento, invece, ai “beni non culturali” del patrimonio pubblico, troviamo la locuzione “valorizzazione” nel D.L. 25 settembre 2001, n. 351, rubricato “*disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento*”

68 Ora abrogato e recepito all'interno del Codice dei Beni Culturali D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42

69 Lett. s) art. 117 Cost : “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: *omissis* valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali

70 In merito, diffusamente v. G. Colombini (a cura di) “*Federalismo demaniale, più ombre che luci*, in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*”, Napoli 2012, 97-131; A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2010, 12, 1233 e R. Gallia, *Il federalismo demaniale*, in *Rivista giuridica Mezz.*, 2010, 3, 972.

immobiliare". Il provvedimento appena citato è stato poi modificato dalla legge finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296, la quale utilizza nuovamente il termine "valorizzazione". Con lo stesso tenore ricorre il termine "valorizzazione" nel D.L. 25 giugno 2008, n. 112 che all'art. 58⁷¹, rubricato "*ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali*" prevedeva la redazione di elenchi di beni immobili da inserire in piani di valorizzazione e dismissione.

In particolare, si evidenzia come nei provvedimenti su citati, (D.L. n. 351/2001, Legge 296/2006, e D.L. 112/2008) il termine "valorizzazione" sembri assumere il significato di "monetarizzazione" dei beni patrimoniali dello Stato.

Continuando, e come da previsione costituzionale, ritroviamo il termine "valorizzazione", nella parte prima del Codice dei Beni Culturali, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, tra le disposizioni generali all'art. 6 che la definisce come segue: "*la valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso ... omissis ... la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati...*"

La definizione di "valorizzazione", riferita al patrimonio culturale, risulta coerente con il significato lessicale del termine⁷².

⁷¹ La Corte costituzionale, con sentenza n. 340 del 16 dicembre 2009, depositata il 30 dicembre 2009, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, esclusa la proposizione iniziale: "*L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica*"

⁷² Per un approfondimento sulla valorizzazione dei beni culturali, Barbati C., "I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e Internazionale" pag. 37 e ss., a cura di G. Colombini,

Altrettanto, ci si sarebbe dovuto aspettare nel principio della “valorizzazione funzionale” introdotto nel provvedimento del federalismo demaniale all’art. 1, comma 2 del D.Lgs. 85/2010: *“gli Enti territoriali cui sono attribuiti i beni sono tenuti a garantirne la massima valorizzazione funzionale”*.

Ma è proprio nel termine “funzionale”, al quale è stata, impropriamente affiancata la parola “valorizzazione”, che rinveniamo l’esatta intenzione del legislatore.

Ciò emerge soprattutto alla luce dei provvedimenti in materia di patrimonio e finanza pubblica adottati successivamente alla delega sul federalismo fiscale e, soprattutto, sorprende il fatto che nella Legge 42/2009, la quale avrebbe dovuto fissare i principi cardine per il Governo delegato nell’adozione del decreto legislativo sul federalismo demaniale, non vi sia il minimo cenno al principio della “valorizzazione funzionale” dei beni.

Va detto che tra il 2009 - anno della Legge delega - ed il 2010 - anno del decreto legislativo sul federalismo demaniale – è scoppiata la crisi dei debiti sovrani tanto da spingere il legislatore delegato ad introdurre nel provvedimento sul federalismo demaniale il principio della valorizzazione funzionale attribuendo, tra i vari commi dell’art. 2 del D.Lgs. 85/2010, una ambiguità nel significato⁷³, ma richiamandola direttamente all’art. 6 (abrogato dal D.L. 98/2011), rubricato *“valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimento immobiliare”*.

Il conferimento dei beni assegnati ai fondi immobiliari, la cui disamina continuerà in modo completo nel paragrafo successivo,

Jovene Editore, Napoli, 2009. inoltre v. G. Colombini (a cura di) *“Federalismo demaniale, più ombre che luci, in Il coordinamento dinamico della finanza pubblica”*, Napoli 2012, 97-131; A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2010, 12, 1233.

era prevista all'art. 6 del D.Lgs. 85/2010, abrogato dal D.L. 98/2011, (conv. con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111) ed è stata ripresa all'art. 56 bis, del D.L. "fare" mediante un chiaro rimando al comma 10.

In una attenta e critica lettura dei dispositivi richiamati, emerge l'esatta dinamica della locuzione "valorizzazione funzionale", utilizzata nel D.Lgs. 85/2010, dal quale si evince come "*valorizzazione dei beni*" sia "*funzionale alla riduzione del debito pubblico*".

A fare da cornice a tutto ciò vi è la disciplina sulla destinazione dei proventi di cui all'art. 9, comma 5, del D.Lgs. 85/2010 ed al comma 11 dell'art. 56 bis del D.L. 69/2013. Infine, la disposizione dell'art. 2, comma 4, del D.Lgs. 85/2010, piuttosto chiara, sembrerebbe prevedere, tra l'altro, anche la sola possibilità della vendita del bene.

La definizione così data non si accosta minimamente al significato lessicale del termine "valorizzazione"⁷⁴ intesa come "aumento di valore". Ne, tanto meno, si avvicina alla definizione utilizzata all'art. 6 del Codice per i beni culturali, D.Lgs. 42/2004, in cui si parla di "maggiore fruizione pubblica del bene".

In ordine all'obbligo di valorizzazione funzionale e al significato da attribuire a questa espressione, occorre analizzare, infine, il disposto dell'art. 2, comma 4, del D.Lgs. 85/2010 che recita "*l'ente territoriale, a seguito del trasferimento, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività*".

⁷⁴ Valorizzazione: "Azione e risultato del valorizzare; il conferire maggior valore o il mettere a frutto il valore di qualcosa", dizionario della lingua italiana Hoepli.

territoriale rappresentata.” Tale disposizione richiamata, dice senza mediazioni che l'ente territoriale, a seguito dell'attribuzione del bene, deve favorire la massima valorizzazione a “*vantaggio diretto o indiretto della collettività territoriale*”.

Parallelamente al concetto di valorizzazione monetaria, in una lettura combinata con quanto disposto dall'art.1, comma 2, viaggia la definizione di valorizzazione funzionale al soddisfacimento dei bisogni collettivi che può avvenire direttamente (uffici, ludoteche, scuole, ecc...) o indirettamente.

L'unico dubbio sorge in merito al vantaggio indiretto con riferimento alla possibilità della vendita del bene ma, si otterrebbe lo stesso risultato della valorizzazione funzionale se le risorse ricavate fossero esclusivamente destinate al miglioramento della qualità della vita e dei servizi offerti.

Rileggendo i contenuti dell'art. 1, comma 2, dell'art. 2, comma 4 e della lettera c) del comma 5 dell'art. 2, sembra che ci sia una esclusione della possibilità che la valorizzazione possa tradursi nella sola “vendita” del bene, anche se tale facoltà veniva successivamente affermata nell'abrogato art. 6, mediante la previsione del conferimento di beni in fondi comuni di investimento immobiliare.

La possibilità di vendita del bene resta comunque in forza della disposizione della lettera b), del comma 5, dell'art. 2, “*b) semplificazione. In applicazione di tale criterio, i beni possono essere inseriti dalle Regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione*” contemplando, in modo esplicito, la possibilità per gli Enti territoriali di inserire i beni in “*processi di alienazione e dismissione*”.

Il criterio della “valorizzazione funzionale” rappresenta anche guida generale nella fase decisionale per l’attribuzione dei beni. Esso rappresenta un vincolo all’ente nell’utilizzo del bene attribuito, e secondo il criterio generale per l’attribuzione del bene, un Ente che non sia in grado di assicurare la giusta valorizzazione ad un determinato bene, non può nemmeno esserne destinatario facendo sì che la valorizzazione risulti addirittura preventiva al trasferimento del bene.

3.3.1) La valorizzazione dei beni - i fondi immobiliari e le modifiche agli strumenti urbanistici

L’originaria previsione dell’art. 6 del D.Lgs. 85/2010, abrogata dal D.L. 98/2011, convertito con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111, individuava nei fondi comuni di investimento immobiliare uno strumento utile per la valorizzazione dei beni, secondo il concetto del vantaggio indiretto per le comunità.

Secondo la previsione del citato art. 6, i beni trasferiti agli enti territoriali potevano essere conferiti a fondi comuni di investimento immobiliare, le cui quote venivano assegnate agli enti stessi.

La disposizione dell’art. 6 del D.Lgs. 85/2010 ribadiva, di fatto, quanto in parte previsto nella legge finanziaria per il 2007, legge 296 del 2006, art. 1 comma 262, che disciplinava già le procedure di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico per la promozione dello sviluppo locale mediante la previsione di programmi unitari di valorizzazione (PUV).

I PUV, introdotti mediante l'inserimento degli art. 15 bis e 15 ter nel D.L. 351/2001, convertito con legge 451/2001, riguardavano i beni individuati con decreti interdirigenziali dell'Agenzia del demanio per i quali potevano essere avviate le procedure di cartolarizzazione, mediante trasferimento a società veicolo per la dismissione degli immobili.

Tale disciplina veniva successivamente integrata dalla legge finanziaria 2008, legge 244/2007, all'art. 1 commi 313-319, mediante l'introduzione del "piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali", costituito dal complesso dei programmi unitari di valorizzazione, finalizzato al recupero ed al riutilizzo di beni immobili pubblici nel rispetto dei piani urbanistici.

Analoga possibilità, nell'ambito della ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali, veniva poi contemplata al comma 8, dell'art. 58 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112⁷⁵ e, all'art. 33 del successivo D.L. 98/2011, prevedeva che il Ministro dell'economia e delle finanze, attraverso la società di gestione del potesse promuovere *la costituzione di più fondi comuni d'investimento immobiliare, a cui trasferire o conferire immobili di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali.*

Ritornando al provvedimento sul federalismo demaniale di cui all'art. 6 del D.Lgs. 85/2010, poi soppresso, verifichiamo come nelle intenzioni del legislatore il conferimento dei beni in fondi comuni di investimento immobiliare aveva lo scopo di favorire la

⁷⁵ "Gli enti proprietari degli immobili inseriti negli elenchi ... possono conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli articoli 4 e seguenti del decreto-legge 25 settembre 2001 n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410".

massima valorizzazione dei beni rafforzando la capacità finanziaria degli enti territoriali. Infatti, secondo il criterio di capacità finanziaria di cui articolo 2, comma 5, lettera c del D.Lgs. 85/2010, che è uno dei principi che il decreto legislativo pone alla base del trasferimento dei beni agli enti territoriali, l'ente cui è attribuito il bene deve disporre di adeguate capacità finanziarie per la tutela, la gestione e la valorizzazione del bene stesso.

Il conferimento ai fondi deve avvenire solo dopo che i beni sono stati valorizzati attraverso le procedure per l'approvazione delle varianti allo strumento urbanistico previste dal criterio della semplificazione di cui all'articolo 2, comma 5, lettera b).

A tal fine, recita la norma, “per assicurare la massima valorizzazione dei beni trasferiti, la deliberazione da parte dell'ente territoriale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni e' trasmessa ad un'apposita Conferenza di servizi, che opera ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter e 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, a cui partecipano il Comune, la Provincia, la Città metropolitana e la Regione interessati, volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni comunque denominati necessari alla variazione di destinazione urbanistica”.

Al fine dell'applicazione del criterio della valorizzazione, viene attuata una epocale semplificazione del procedimento di variazione dello strumento urbanistico.

Infatti, la normativa ai fini della semplificazione degli strumenti connessi alla valorizzazione dei beni stabilisce che la “determinazione finale della Conferenza di servizi” costituisce provvedimento unico di autorizzazione delle varianti allo strumento urbanistico generale e ne fissa i limiti e i vincoli.

Anche dopo l'abrogazione dell'art. 6 del D.Lgs. 85/2010 la possibilità di valorizzare i beni mediante conferimento a fondi immobiliari è contemplata mediante un rimando al comma 10 dell'art. 56 bis del D.L. "fare", per i quali occorre fare riferimento alla normativa di cui al D.L. 351/2001, convertito in legge 451/2001, ferme restando le disposizioni dell'art. 2, comma 5, lettera b).

CAPITOLO IV

I beni demaniali oggetto del trasferimento

4.1) L'articolo 5, tipologia dei beni trasferibili

Prima di passare all'analisi dell'art. 4, rubricato "status dei beni", occorre analizzare i beni che potrebbero essere oggetto del trasferimento non oneroso ai Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. In tal senso provvede l'articolo 5 che si occupa nello specifico della determinazione della tipologia dei beni oggetto di trasferimento. Tale disposizione, come avremo modo di vedere è ricca di norme procedurali.

La disposizione in esame si compone di sette commi; in particolare il primo comma detta la tipologia di beni che possono essere oggetto del trasferimento⁷⁶, mentre il secondo comma parla dell'elenco dei beni da escludere. Questa è sicuramente la norma più importante del provvedimento, oltre che particolarmente complessa⁷⁷.

⁷⁶ A tal riguardo, V. Nicotra, F. Pizzetti, *Federalismo demaniale*, cit., in www.astrid-online.it, 27, parlano di "rivoluzione copernicana": in primo luogo, infatti, si dà il via ad un'operazione che, se realizzata con rigore, "obbliga lo Stato a guardare al proprio interno per mettere ordine nel patrimonio pubblico".

⁷⁷ Per maggiori approfondimenti v. G. Colombini (a cura di) *"Federalismo demaniale, più ombre che luci, in Il coordinamento dinamico della finanza pubblica"*, Napoli 2012, 97-131; Suo punto v. anche Cfr. L. Antonini, *Il primo decreto di attuazione della legge n. 42/09: il federalismo demaniale*, in *federalismi*, n. 25/2009; v. A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2010, 12, 1233, 3, 967 ss.; F. Scuto, *Il "federalismo patrimoniale" come primo "atto" del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale* in *Astrid Rassegna*, n.3, 2010;

Il terzo comma si occupa delle modalità che devono essere seguite dalle amministrazioni dello Stato, dagli altri enti pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e alle Agenzie di cui al D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300 per individuare e segnalare i beni per cui viene chiesta l'esclusione dal trasferimento.

Va detto che la maggior parte dei beni assegnati, ad esempio i beni della "difesa", hanno specifiche destinazioni e, per questi beni, che comunque rientrerebbero nelle tipologie oggetto di possibile trasferimento, le amministrazioni possono chiederne, nei termini indicati dalla norma, l'esclusione dal trasferimento.

Nella redazione dell'elenco dei beni da escludere dal trasferimento, l'amministrazione è tenuta a rendere pubbliche le motivazioni per cui trattiene quel determinato bene.

I commi quattro e cinque ineriscono a due procedimenti particolari riguardanti le modalità di trasferimento dei beni immobili in uso al Ministero della Difesa e al Ministero dei beni culturali e del paesaggio. Il sesto comma riguarda le aree ed i beni dei porti di rilevanza nazionale non rientranti nelle attività strategiche portuali. Il settimo comma, invece, esclude a priori il trasferimento delle dotazioni della Presidenza della Repubblica nonché i beni in uso a qualsiasi titolo al Senato della Repubblica, alla Camera dei Deputati, alla Corte Costituzionale e agli organi di rilevanza costituzionale. Passiamo ora ad analizzare ciascun comma evidenziando le singole particolarità e criticità.

4.1.1) I beni oggetto del trasferimento

Il primo comma, fa una elencazione delle tipologie di beni “trasferibili” e, soprattutto include in essi i *beni mobili che ne costituiscono arredo o che sono posti al loro servizio*.

La lista dei beni è la seguente:

- a) i beni appartenenti al demanio marittimo, comprese le relative pertinenze, come definiti dall'articolo 822 del codice civile e dall'articolo 28 del codice della navigazione ad esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali;
- b) i beni appartenenti al demanio idrico e relative pertinenze di interesse interregionale, regionale, provinciale o comunale ad esclusione di:
 - 1. dei fiumi di ambito sovraregionale;
 - 2. dei laghi di ambito sovraregionale per i quali non intervenga un'intesa tra le Regioni interessate, ferma restando comunque la eventuale disciplina di livello internazionale;
- c) gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze, diversi da quelli di interesse nazionale così come definiti dall'articolo 698 del Codice della Navigazione;
- d) le miniere e le relative pertinenze ubicate su terraferma;
- e) gli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento.

Va rilevato che in sede di confronto con gli Enti Locali, il Governo ha apportato due correttivi importanti: la possibilità di trasferire demanio avente interesse interregionale e la possibilità di trasferire demanio avente interesse comunale.

Il primo correttivo è volto a superare l'ambito dell'interesse regionale, oltre il quale rilevava il solo interesse nazionale. Ciò significa che è stata data la possibilità di attribuire congiuntamente, a più regioni, ad esempio, beni del demanio idrico, che presentassero un interesse interregionale. È evidente che si riconosce, in questa possibilità, il principio dell'interesse comune di più regioni quale piena affermazione di quanto previsto nell'articolo 117 della Costituzione, nella parte in cui prevede *intese fra più Regioni e persino fra Regioni ed enti di altri Stati*.

Inoltre, tale importante principio evidenzia il significato politico ed istituzionale del concetto di "interesse interregionale" che, in combinato disposto a quanto previsto nel citato articolo 117 della Costituzione, prevede la possibilità di gestire beni e servizi connessi fra più regioni, il tutto a rafforzare il concetto di appartenenza ad un'unica comunità e con esse all'Unione Europea⁷⁸.

Nel secondo correttivo è stata inoltre prevista, differentemente dalla prima versione del provvedimento, la possibilità per i comuni di richiedere anche beni del demanio idrico avente interesse comunale. Inoltre, il provvedimento contiene la possibilità della trasferibilità degli aeroporti di interesse locale appartenenti al demanio civile statale e relative pertinenze e la trasferibilità delle miniere ubicate su terraferma e le relative

⁷⁸ A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2010, 12, 1233 *Il "federalismo patrimoniale" come primo "atto" del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale* in *Astrid Rassegna*, n.3, 2010;

pertinenze. Infine, al fine di evitare l'esclusione di taluni beni non rientranti nelle tipologie elencate, l'ultimo punto dell'elenco detta una regola generale riferendosi agli "altri beni immobili dello Stato" (ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento).

Individuate le tipologie dei beni da trasferire o meno, analizziamo i parametri che ha adottato il legislatore nella individuazione delle varie tipologie dei beni.

A tal proposito, ci accorgiamo immediatamente che i beni del demanio marittimo e relative pertinenze sono individuati applicando il criterio dell'esclusione. Ovvero "*i beni del demanio marittimo ad esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali*".

Invece, per quanto riguarda il demanio idrico da trasferire questo viene individuato positivamente come quello che "*presenta interesse interregionale, regionale, provinciale o comunale*", mentre tale criterio risulta più restrittivo in riferimento agli aeroporti e al demanio aeronautico civile.

Diversamente, per le miniere si applica il criterio della *ubicazione nella terraferma*, senza alcun'altra limitazione né di carattere territoriale né di localizzazione.

Non è chiaro il motivo per cui il legislatore abbia adottato dei criteri generali così diversificati; l'unica spiegazione va ricercata nelle singole tipologie dei beni e nella loro natura.

Infine, proprio per la difficoltà di poter individuare dei parametri omogenei, è stata adottata, a chiusura, una norma di carattere generalissimo al fine non escludere alcun bene, fatta eccezione per quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni dello Stato. Pertanto, va detto che sono comunque trasferiti tutti i beni di proprietà dello Stato, anche se diversi dalle tipologie

elencate. Tale previsione non era contemplata nella prima versione del provvedimento e configura una clausola residuale che tende ad includere tutti i beni di proprietà Statale non esclusi ai sensi del successivo comma 2.

Se il provvedimento sul federalismo demaniale troverà piena attuazione, lo Stato resterà proprietario solo dei seguenti beni:

- a) beni rientranti fra quelli esplicitamente esclusi ai sensi dell'art. 5, comma 2;
- b) beni per i quali è stata accolta la richiesta di esclusione presentata dall'amministrazione Statale ai sensi dell'art. 5, comma 3;
- c) beni in proprietà del Ministero della Difesa che non sono trasferibili ai sensi dell'art. 5, comma 4;
- d) beni del patrimonio culturale che non rientrano nelle previsioni indicate dall'art. 5, comma 5.

Le scelte effettuate nel provvedimento sono molto coraggiose ma, allo stesso tempo, fanno sorgere numerosi dubbi in merito alla scelta di cedere agli Enti territoriali i beni lasciando in capo allo Stato l'intero debito pubblico.

In merito, gli operatori internazionali⁷⁹ hanno sollevato alcuni dubbi sulle garanzie del debito pubblico. Tuttavia, è evidente che nessun Ente accetterebbe un bene già gravato da debiti.

4.1.2) Definizione dei beni residuali dello Stato

⁷⁹ www.ilsole24ore.com sezione finanza e mercati.

Il secondo comma, dell'art. 5, si riferisce alla definizione dei beni che resteranno di esclusiva proprietà dello Stato. A tale definizione, cita la norma, dovranno concorrere tutte le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli Enti pubblici e le Agenzie, al fine di indicare i beni esclusi dal trasferimento.

Innanzitutto, elenca quelli che sono i beni esclusi dal trasferimento, e sono:

1. gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali;
2. i porti e gli aeroporti di rilevanza economica internazionale e nazionale (con le eccezioni di cui al successivo comma 6);
3. i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente e le eccezioni del comma 7);
4. i beni già oggetto di accordi o intese con gli Enti territoriali per la razionalizzazione e la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari, sottoscritti alla data di entrata in vigore del decreto;
5. le reti di interesse statale, ivi comprese quelle energetiche;
6. le strade ferrate in uso e di proprietà dello Stato;
7. dotazione della Presidenza della Repubblica, beni in uso alle Camere e agli enti di rilievo costituzionale.

A prima vista sembrerebbe una elencazione ben definita ma, a sua volta, presenta una serie di problematiche da chiarire.

La prima perplessità riguarda il riferimento agli aeroporti di rilevanza economica nazionale o internazionale come quelli da

non trasferire, mentre, come previsto dal comma 1, lettera c) fra i beni da trasferire sono inclusi gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio civile statale. É chiaro come le due formulazioni sembrano confliggere tra loro.

Non si capisce nemmeno la diversa terminologia utilizzata dal comma 2 che parla di “immobili” in uso alle Amministrazioni e agli enti e le Agenzie mentre al comma 3, prima parte, nel definire il procedimento si fa riferimento ai “beni”. Questo disallineamento potrebbe creare problemi interpretativi.

Infine, quando si parla di “reti”, si fa riferimento alla nozione di “interesse statale”, pertanto andrebbe chiarita la destinazione delle “reti non di interesse statale”, così come le strade ferrate non in uso, che sembrerebbero rientrare, a questo punto, nella generica categoria dei beni dello Stato da trasferire in virtù della clausola generale di cui al primo comma, lettera e).

4.2) Identificazione dei beni esclusi dal trasferimento

Il terzo comma, dell'art. 5, detta la procedura per l'individuazione dei beni da escludere dal trasferimento. Il suddetto comma cita testualmente *“Le amministrazioni statali e gli altri enti di cui al comma 2 trasmettono, in modo adeguatamente motivato, ai sensi del medesimo comma 2, alla Agenzia del demanio entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo gli elenchi dei beni immobili di cui richiedono l'esclusione.*

La disciplina contenuta nella norma in esame è di particolare importanza per le amministrazioni e contiene una fase preliminare rispetto alla disciplina del precedente art. 3. Inoltre, questa fase individuerà la linea di confine tra i beni che resteranno in capo allo Stato e agli Enti di riferimento ed i restanti beni che potranno essere oggetto di assegnazione agli Enti territoriali.

Infatti, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, le Amministrazioni statali e gli altri Enti, di cui al comma 2, devono comunicare, motivando le comprovate ed effettive finalità istituzionali, all'Agenzia del demanio gli elenchi dei beni di cui chiedono l'esclusione.

A sua volta, l'Organo Finanziario deve compilare l'elenco relativo ai propri beni e, nei successivi quarantacinque giorni, acquisito il parere della Conferenza unificata entro trenta giorni, con provvedimento del direttore dell'Agenzia del demanio deve essere redatto l'elenco complessivo dei beni esclusi, da pubblicarsi sul sito dell'Agenzia.

Tuttavia, al fine di evitare che determinati beni potessero erroneamente essere indicati nei beni da trasferire, è stata data la possibilità, mediante il medesimo procedimento, di integrare e modificare gli elenchi. Il tutto, però, senza che sia stato fissato alcun termine, né per l'avvio né per la conclusione del procedimento, e senza che sia indicata alcuna condizione per l'attivazione della procedura di aggiornamento⁸⁰.

80 Cfr. sul punto, L. Antonini, A. Greco, *Patrimonio di Regioni ed enti locali. Commento all'art. 19*, in V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, *Il Federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, 32; v. A. Lezzi, *Federalismo demaniale. Prime riflessioni sul decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, Giuffrè, 2011, n. 2, pp. 229-246.

Come si evince dalla disposizione in esame, questa fase è stata interamente affidata all'Agenzia del demanio che avrebbe dovuto concludere la redazione degli elenchi nei seguenti termini:

1. entro novanta giorni gli enti dovranno comunicare i beni da trattenere con adeguata motivazione;
2. entro i successivi 45 giorni l'Agenzia del demanio pubblica gli elenchi con le relative motivazioni;
3. entro 30 giorni, nell'ambito dei 45 giorni, la Conferenza Unificata rende il proprio parere.

Si può capire come le intenzioni del legislatore (o meglio del legislatore delegato) fossero quelle di procedere con tempi piuttosto ristretti utilizzando, comunque, termini a carattere ordinatori e non perentori.

Inoltre, l'Agenzia del demanio è stata investita in pieno da questa incombenza e, insieme alle Amministrazioni, le viene assegnato un termine di soli novanta giorni per indicare con adeguata motivazione i beni dei quali si chiedevano l'esclusione.

Sempre, l'Agenzia del demanio, aveva ulteriori 45 giorni di tempo per redigere e rendere pubblico, previo parere della Conferenza Unificata, da acquisire entro 30 giorni, l'elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento e relative motivazioni addotte.

Pertanto, il tutto andava concluso entro 165 giorni (inizialmente erano previsti solo 120 giorni), termine entro il quale doveva intervenire anche l'intesa in Conferenza unificata.

Successivamente, andavano adottati gli elenchi con D.P.C.M.⁸¹ e pubblicati in G.U. Ciò non è mai avvenuto.

⁸¹ È stato rilevato in dottrina che, poiché si tratta di trasferire beni del patrimonio statale, oggi appartenenti per definizione alla collettività nazionale, sarebbe preferibile che l'atto giuridico con cui sono adottati gli

Come si intuisce, un ruolo preminente era stato assegnato all'Agenzia del demanio la quale, nei termini indicati, doveva decidere sulle domande di esclusione dei beni, chiedere chiarimenti e redigere l'elenco dei beni per la successiva pubblicazione. Inoltre, il provvedimento sul federalismo demaniale, come richiesto in sede di confronto con gli enti locali, prevede, anche per i beni dell'Agenzia del demanio, l'obbligo di chiedere l'esclusione e l'acquisizione del parere della Conferenza unificata sul provvedimento del direttore dell'Agenzia del demanio.

4.2.1) I beni del Ministero della Difesa art. 5, comma 4)

Il comma 4 regola il procedimento relativo ai beni di proprietà del Ministero della Difesa. A tal proposito, va detto che la riorganizzazione dello strumento militare, con il passaggio dalla leva obbligatoria alla professionalizzazione del personale delle Forze Armate, ma anche il mutato scenario internazionale, hanno creato le condizioni affinché un immenso patrimonio, prima vincolato alle attività militari, abbia perso effettivamente la propria destinazione.

Pertanto, il comma 4, primo periodo, ha previsto che, entro un anno dall'entrata in vigore del D.Lgs. 85/2010, previa intesa in sede di Conferenza unificata, fosse adottato un D.P.C.M. su proposta del Ministro della Difesa contenente l'individuazione dei

elenchi fosse il D.P.R. e non il D.P.C.M. Infatti, il D.P.R. comporta il coinvolgimento del Presidente della Repubblica e quindi anche il controllo di legittimità da parte dell'organo che rappresenta l'unità della Repubblica, V. Nicotra, F. Pizzetti, *Federalismo demaniale*, cit., in www.astrid-online.it Suo punto v. L. Antonini, *Il primo decreto di attuazione della legge n. 42/09: il federalismo demaniale*, in *federalismi*, n. 25/2009; v. F. Scuto, *Il "federalismo patrimoniale" come primo "atto" del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale* in *Astrid Rassegna*, n.3, 2010;

beni immobili che potessero essere trasferiti perché non utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, né utilizzati per la realizzazione di programmi di riorganizzazione dello strumento militare.

Nei beni da individuare a cura del Ministero, non sono, pertanto, ricompresi quelli utilizzati per la difesa e la sicurezza nazionale. Inoltre non vanno ricompresi i beni già oggetto delle procedure di cui all'articolo 14-bis del Decreto- Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133. L'art. 14-bis, già disciplinava una procedura per i beni non più utili all'amministrazione difesa e attribuiva al Ministero il compito di individuare i beni immobili da dismettere e consegnare all'Agenzia del demanio.

In pratica il comma 4 contiene una vera e propria riserva di individuazione e attribuzione di beni immobili in uso al Ministero della difesa. Anche in questo caso l'elenco dei beni andava adottato con DPCM, entro un anno dall'entrata in vigore del provvedimento sul federalismo demaniale (26 giugno 2011), previa intesa con la Conferenza Unificata.

4.2.2) I beni del patrimonio culturale

Una procedura assolutamente speciale è prevista invece al comma 5, il che è abbastanza comprensibile in quanto la previsione si occupa dei beni del patrimonio culturale.

La procedura di devoluzione dei beni culturali vincola il trasferimento all'esistenza di *“specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale”*.

Inoltre, la disciplina fa diretto riferimento alla normativa contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, assegnando di conseguenza l'intero procedimento al Ministero dei Beni Culturali.

Nella norma in esame si punta maggiormente alla valorizzazione del patrimonio culturale e all'esistenza di specifici accordi. Va rilevato che il comma in esame, facendo riferimento a norme già in essere e prevedendo la specifica applicazione delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali sembrerebbe assolutamente inutile in quanto risulterebbe una duplicazione di disposizioni già in vigore.

Dopo la formulazione del D.Lgs. 85/2010, al fine di garantire una omogenea attuazione delle procedure previste dall'articolo 5, comma 5 su tutto il territorio nazionale il Ministero per i beni e le attività culturali diramava la circolare n.18 del 18 maggio 2011 concernente la stipula di un protocollo d'intesa tra il Ministero e l'Agenzia del demanio.

Successivamente l'art. 5, comma 5, veniva modificato dall'articolo 27, comma 8, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale prevede che *“nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, definiti ai sensi e con i contenuti di cui all'articolo 112, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, lo Stato provvede, entro un anno dalla data di presentazione della*

domanda di trasferimento, al trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali, ai sensi dell'articolo 54, comma 3, del citato codice, dei beni e delle cose indicati nei suddetti accordi di valorizzazione”.

Tuttavia il protocollo d'intesa prevede una procedura diversa da quella prescritta dal D.Lgs. 85/2010 per gli altri beni da trasferire; procedura che si è rivelata più agile in quanto basata su “accordi di valorizzazione” riferiti a singoli beni individuati dagli stessi enti territoriali. A tale procedura si ispirerà l'art. 56 bis del D.L. “fare”.

Infine, in una attenta lettura dell'articolo 19⁸² della legge n.42/2009 non passa inosservato l'eccesso di delega con cui ha legiferato il legislatore in merito ai beni culturali. Infatti, il D.Lgs. 85/2010, all'art. 5, comma 5 include espressamente i beni culturali, non di rilievo nazionale, tra i beni oggetto di attribuzione, mentre non vi è alcun riferimento sui beni culturali all'interno dell'art. 19. Possiamo, tuttavia, concludere che la formula generale utilizzata dal legislatore delegato possa consentire di annoverare anche il patrimonio culturale tra i beni oggetto di trasferimento, con l'unica eccezione dell'esclusione dei beni culturali di rilievo nazionale.

Il legislatore delegato, nella formulazione del D.Lgs. 85/2010, ha considerato il patrimonio culturale incluso nella delega dell'art. 19 della Legge 42/2009. Ciò, in considerazione che i beni culturali

82 La piena attuazione dell'art. 19 della legge delega avrebbe richiesto una disciplina specifica di trasferimento, anziché un rinvio alle norme del codice dei beni culturali, per alcuni aspetti incompatibili con la ratio federalista. v. A. Lezzi, *Federalismo demaniale. Prime riflessioni sul decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, Giuffrè, 2011, n. 2, pp. 229-246. Cfr. sul punto, anche L. Antonini, A. Greco, *Patrimonio di Regioni ed enti locali. Commento all'art. 19*, in V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, *Il Federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, 32.

erano già stato oggetto di un mini federalismo con il Codice dei Beni Culturali di cui al D.Lgs. 42/2004⁸³.

4.2.3.) Le dotazioni della Presidenza della Repubblica e degli organi di rilevanza Costituzionale

Il settimo comma, dell'art. 5, esclude da ogni trasferimento i beni appartenenti alla *“dotazione della Presidenza della Repubblica, nonché i beni in uso a qualsiasi titolo al Senato della Repubblica, alla Camera dei Deputati, alla Corte Costituzionale, nonché agli organi di rilevanza costituzionali”*.

Si tratta di una norma molto “rigida”, sia nel rispetto del dato costituzionale dell'art. 84, inerente le dotazioni della Presidenza della Repubblica, sia nella volontà di difendere i beni necessari per l'amministrazione della democrazia.

Tuttavia, sarebbe possibile interrogarsi sull'effettiva esigenza di tale disposizione, in quanto i suddetti organi, avrebbero potuto valutare autonomamente i beni da trattenere, o da rilasciare, alla stregua delle altre amministrazioni statali, senza che le loro funzioni ne avrebbero subito un danno.

⁸³ D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.

CAPITOLO V

Il federalismo demaniale nel D.L. “fare” 69/2013, art. 56 bis

5.1) La mancata attuazione del federalismo demaniale

Il federalismo demaniale è rimasto inattuato fino all'adozione dell'articolo 56 *bis*, del decreto legge n. 69 del 21 giugno 2013. Introdotto con emendamento n. 56.027 in commissioni congiunte Affari Costituzionali e Bilancio proprio durante la fase di conversione in legge 9 agosto 2013, n. 98⁸⁴, recante *“Semplificazione delle procedure in materia di trasferimenti di immobili agli Enti territoriali”*.

Il dispositivo normativo in analisi ridefinisce il procedimento del trasferimento dei beni demaniali di cui all'art. 5, comma 1, lettera e) e comma 4 del D.Lgs. 85/10 ricollegandosi alla prima fase di attuazione del Decreto Legislativo 85/2010⁸⁵.

Esso contiene molte disposizioni simili al precedente provvedimento ma comunque innovative per il quadro normativo in materia di patrimonio immobiliare pubblico.

⁸⁴ Approvata definitivamente in seconda lettura alla Camera il 9 agosto 2013. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 194 del 20 agosto 2013.

⁸⁵ www.anci.lombardia.it – Nota informativa sull'art. 56 bis.

Sicuramente, l'articolo 56 bis, in qualche modo, riattiva il processo di devoluzione dei beni mediante una importante opera di semplificazione delle procedure di trasferimento apportando modifiche espresse e implicite al decreto legislativo 85/2010.

5.2) I beni da trasferire ed i beni esclusi dal trasferimento nell'art. 56 bis

Il provvedimento testé, si occupa del patrimonio immobiliare dell'amministrazione pubblica a vario titolo, ed in particolare:

1. il trasferimento dei beni immobili dello Stato a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni;
2. l'utilizzo dei proventi derivanti dalla dismissione del suddetto patrimonio immobiliare;
3. l'uso gratuito dei beni appartenenti agli Enti territoriali da parte dello Stato.

L'articolo 56 bis, pertanto, si occupa, in gran parte del trasferimento di beni immobili agli Enti territoriali e, come intuibile dalla rubrica della norma, punta a *semplificare le procedure in materia di trasferimenti di immobili agli Enti territoriali indicando quelli che potranno essere oggetto del trasferimento*.

Inoltre, al primo comma sono elencati i beni esclusi dal trasferimento; essi sono:

1. i beni in uso per finalità dello Stato;
2. i beni per cui siano in corso processi valorizzazione o dismissione;

3. i beni per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l'uso per le medesime finalità di beni immobili ai sensi dell'articolo 33, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, (convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111).

Per accertare i beni da escludere occorrerà coordinarsi con le liste, e/o le finalità dei beni all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

5.3) Modalità per l'attribuzione dei beni ex art. 56 bis

Il comma 2 indica quelle che sono le modalità operative per la richiesta da parte degli enti per l'attribuzione della proprietà dei beni. Gli enti potevano presentare la richiesta all'Agenzia del demanio, dal 01 settembre 2013 al 30 novembre 2013 opportunamente sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente. La richiesta doveva identificare il bene, specificarne le finalità di utilizzo e indicare le eventuali risorse finanziarie preordinate a tale utilizzazione.

Ricevuta l'istanza l'Agenzia del demanio verifica la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda ed entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione della richiesta comunica l'esito all'ente

In caso di accoglimento della richiesta, la norma prevede che il bene sia trasferito con successivo provvedimento dell'Agenzia del demanio, altrimenti comunica al richiedente i motivi ostativi all'accoglimento. In caso di non accoglimento l'ente può presentare comunque una richiesta di riesame del provvedimento,

entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione indicando i nuovi motivi ed i documenti a sostegno della richiesta per superare i motivi ostativi rappresentati dall'Agenzia del demanio.

Nel caso siano presentate manifestazioni d'interesse riguardanti beni assegnati ad amministrazioni pubbliche, l'Agenzia del demanio deve interpellare le amministrazioni interessate per verificare, entro 30 giorni, la permanenza delle esigenze istituzionali ed in tal caso vanno specificate le modalità di futuro utilizzo dell'immobile. In caso l'amministrazione conferma l'utilizzo del bene, motivandolo, l'Agenzia del demanio comunica al richiedente il rigetto con l'indicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della richiesta. Se invece l'amministrazione statale non conferma le esigenze istituzionali, l'Agenzia del demanio deve verificare con le altre amministrazioni pubbliche la possibilità che il bene richiesto sia inserito nei piani di razionalizzazione degli spazi di cui all'art 2, commi 222, 222-bis e 222-ter, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. Se anche questo accertamento da esito negativo e si verifica che il bene *“non assolve ad esigenze statali”*, la richiesta di attribuzione è accolta ed il bene è trasferito all'ente richiedente con provvedimento del Direttore dell'Agenzia del demanio.

Il comma 4, disciplina le domande concorrenti presentate da più Enti. Infatti, quando il medesimo bene immobile è stato oggetto di più richieste di attribuzione da parte di più livelli di governo territoriale, il bene sarà attribuito con l'applicazione del principio di sussidiarietà e di territorialità (principi cardine del federalismo demaniale). Pertanto, l'assegnazione va in via prioritaria ai Comuni e alle Città metropolitane e poi, in ordine,

alle Province e alle Regioni. Se invece, i beni sono già utilizzati, la priorità sarà riconosciuta all'Ente utilizzatore.

Il comma 5, contiene disposizioni di controllo atte a verificare la reale utilizzazione del bene da parte dell'ente assegnatario in ottemperanza al principio della valorizzazione funzionale. La norma dispone, un monitoraggio, a cura dell'Agenzia del demanio nei tre anni successivi e, nel caso in cui emerga che l'ente territoriale non utilizza correttamente i beni trasferiti, la norma dispone che gli stessi rientrino nelle proprietà dello Stato

Il comma sei, disciplina lo stato giuridico del bene trasferito e dispone che il trasferimento dei beni ha luogo nello stato di fatto e di diritto in cui i medesimi si trovano con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi ed entrano a far parte del patrimonio disponibile dell'ente cui sono trasferiti. L'ente entra, pertanto, nel possesso giuridico del bene con il subentro dell'ente in tutti i rapporti attivi e passivi relativi al bene trasferito.

Tuttavia il comma 8 prevede che, per soddisfare le esigenze allocative delle amministrazioni statali, gli Enti territoriali continuino ad assicurare l'uso gratuito dei beni fino al permanere dell'esigenza.

Quale contropartita al trasferimento dei beni, il legislatore ha confermato, al comma 7, la disposizione già contenuta nel decreto legislativo del federalismo demaniale 85/2010 che prevede la riduzione (disposta con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze), delle risorse a qualsiasi titolo spettanti alle regioni e agli enti locali che acquisiscono in proprietà i beni immobili utilizzati a titolo oneroso, in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento.

Inoltre, qualora con la riduzione delle entrate non sia possibile recuperare integralmente il minore gettito, l'Agenzia delle Entrate procede al recupero di tali somme sui tributi spettanti all'ente, e se questi non sono sufficienti, l'ente dovrà effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato.

5.4) La destinazione dei proventi derivanti dall'alienazione dei beni

Al comma 10, dell'art. 56 *bis* del D.L. 69/2013, troviamo un riferimento alle disposizioni del D.Lgs. 85/2010, mediante un richiamo integrale all'art. 9, comma 5. Tale disposizione si applica ai proventi derivanti dalla vendita degli immobili trasferiti o dall'eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui sono confluiti i beni.

La norma richiamata prevede che le entrate derivanti dall'alienazione degli immobili assegnati all'ente territoriale, per un ammontare pari al 75% per cento, siano destinate alla riduzione del debito, mentre la parte residua del 25% per cento dovrà confluire nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato⁸⁶. Solo nel caso in cui, l'ente non abbia debiti, i proventi possono essere destinati a nuovi investimenti.

Proprio la quota del 25%, destinata a Fondo ammortamento titoli, fa intendere come l'amministrazione statale sia ben conscia

⁸⁶ Fondo istituito nel 1993 con lo scopo di rimborsare o ritirare titoli di Stato dal mercato per favorire la riduzione dello stock del debito sul quale è possibile anche effettuare erogazioni liberali ai sensi della Legge 24 dicembre 2012 n. 228 - Erogazioni liberali a favore del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

che il destino del patrimonio statale è quello di concorrere alla riduzione del debito mediante una parcellizzazione dello stesso!

Inoltre, in fase di conversione del DL 69/2013, è stato introdotto il comma 11, secondo cui, *in considerazione della particolare situazione economica e della necessità di ridurre il debito pubblico e contribuire alla stabilizzazione finanziaria e promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e della coesione sociale*, viene destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato il 10% delle risorse nette derivanti dalla alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli Enti territoriali.

Per la parte “non destinata al fondo ammortamento titoli di Stato”, continuano ad applicarsi le disposizioni dell'art. 1, comma 443 della legge n. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013) il quale prevede che i “*proventi da alienazioni di beni patrimoniali disponibili possono essere destinati esclusivamente alla copertura di spese di investimento ovvero, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la riduzione del debito*”.

5.5) Il federalismo demaniale ed i recenti provvedimenti del MEF

Il “federalismo demaniale”, già ripreso dal “Governo Letta” nel D.L. “fare” 69/2013, all'art. 56 bis, viene interessato solo marginalmente dalla Legge di stabilità 2014, n.147 del 27 dicembre 2013, mediante una disposizione che prevede la dismissione di beni immobili dello Stato (ex difesa maggiormente)

gestiti dall'Agenzia del Demanio, prevedendo, per gli stessi, una entrata minima di 500 milioni di Euro nel 2014. Tale provvedimento, seppure marginale, sposta sensibilmente l'asse di interesse del Governo da una vera valorizzazione dei beni, mediante l'assegnazione degli stessi agli Enti territoriali, ad una semplice valorizzazione monetaria.

Invece, in merito ai provvedimenti del Ministero Economia e Finanze, connessi al "federalismo demaniale", occorre ritornare⁸⁷ al D.L. 6 luglio 2011, n.98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, con il quale veniva abrogato l'articolo 6 del D. Lgs. 85/2010, che disciplinava l'utilizzo dei fondi immobiliari nel processo di valorizzazione dei beni attribuiti con il federalismo demaniale. Ovvero gli Enti territoriali avevano la possibilità di apportare ai fondi territoriali beni del proprio patrimonio e beni di cui avrebbero avuto titolarità a seguito del federalismo demaniale.

Tale possibilità, nell'ambito della ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali, veniva già contemplata al comma 8, dell'art. 58 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 che recitava *"gli enti proprietari degli immobili inseriti negli elenchi ... possono conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli articoli 4 e seguenti del decreto-legge 25 settembre 2001 n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410"*.

Parallelamente all'abrogazione dell'art. 6, del D.Lgs. 85/2010, il D.L. 98/2011, come convertito, prevede all'art. 33 *"... il Ministro dell'economia e delle finanze, attraverso la società di gestione del*

risparmio di cui al comma 1, promuove, con le modalità di cui all'articolo 4 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, la costituzione di uno o più fondi comuni d'investimento immobiliare, a cui trasferire o conferire immobili di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali, nonché diritti reali immobiliari.”

Tra le disposizioni del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 si segnala la norma introdotta con il D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, rubricato *“Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”* e convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. La modifica detta una nuova disciplina in tema di valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico mediante l'inserimento dell'art. 33-bis nel D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sotto la rubrica "Strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici".

Tale norma assegna all'Agenzia del demanio, che opera per lo Stato, un ruolo determinante per la valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblico, anche di proprietà delle Regioni e degli altri enti attraverso la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari, o mediante la selezione di privati partecipanti. Tale normativa è stata impugnata dalla Regione Veneto⁸⁸ per asseriti contrasti con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione. La Regione ricorrente contesta il ruolo assegnato all'Agenzia del demanio, Organo finanziario dello Stato, nelle decisioni inerenti i beni.

⁸⁸ Ricorso notificato il 21 febbraio 2012.

La Suprema Corte, con sentenza n. 284 del 12 dicembre 2012, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale in quanto, si legge tra le motivazioni, *“Il ruolo attribuito alla Agenzia del demanio appare in linea con l'articolata gamma di interventi che alla stessa sono stati via via riservati per conseguire un obiettivo di razionalizzazione e valorizzazione della gestione del patrimonio immobiliare e con gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e di riduzione delle spese di cui agli obblighi interni e comunitari...”*.

Effettivamente, la disposizione introdotta ed impugnata dalla Regione Veneto appare in contrasto con lo spirito del federalismo demaniale laddove assegna all'Agenzia del demanio il compito di promuovere iniziative per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione di beni di proprietà dei Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e assegnati con il provvedimento del federalismo demaniale.

Infine, per nostro interesse, si evidenzia che l'utilizzo dei fondi nel processo di valorizzazione dei beni demaniali attribuiti agli Enti territoriali è contemplata, in questa fase del federalismo demaniale, mediante un chiaro rimando al comma 10⁸⁹, dell'art. 56 bis del D.L. “fare” n. 69/2013. Pertanto, in attuazione all'art. 33, con il Decreto 05 febbraio 2014⁹⁰, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha avviato le procedure per la costituzione di uno o più fondi comuni di investimento immobiliare. Con tale previsione

89 “Alle risorse nette derivanti a ciascun ente territoriale dall'eventuale alienazione degli immobili trasferiti ai sensi del presente articolo ovvero dall'eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi immobili siano conferiti si applicano le disposizioni dell'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85”.

90 Pubblicato in Gazzetta Ufficiale 19 marzo 2014, n. 65

regolamentare⁹¹, il MEF attua una disposizione normativa in favore degli Enti territoriali per la valorizzazione del proprio attuale patrimonio e di quello che sarà acquisito in sede di federalismo demaniale⁹². In pratica, avvalendosi della Società “InvImIt Sgr S.p.a.”⁹³ il fondo o i fondi nazionali istituiti potranno investire in fondi territoriali anche direttamente per acquisire immobili delle pubbliche amministrazioni. E’ presumibile che accanto agli Enti territoriali ci saranno anche altri potenziali sottoscrittori come la Cassa Depositi e Prestiti ed i maggiori istituti creditizi ed assicurativi.

91 Il buon avvio del sistema del fondo di fondi utilizzato per il social housing ha convinto il governo a costituire dei fondi nazionali che, come accade per il Fia gestito da Cdpi sgr, siano volano a fondi promossi dagli Enti territoriali, sottoscrivendo quote degli stessi in equity e rendendo in tal modo meno problematica l'attività di fundraising tenuto conto della difficile situazione dei mercati finanziari”. S. Mantella, “Fondi immobiliari pubblici per i beni statali e locali”, articolo pubblicato il 06 luglio 2011 su www.ilsole24ore.it.

92 Tra cui il “Piano di alienazione e valorizzazione” di cui all'articolo 58 del D.L. 112/2008.

93 Istituita con Decreto del MEF 19 marzo 2013, in attuazione al comma 1, dell'art. 33 del D.L 98/2011, ed autorizzata dalla Banca d'Italia il 08 ottobre 2013.

CAPITOLO VI

Il trasferimento dei beni

6.1) Il trasferimento dei beni (non) a titolo gratuito

Il comma 2, dell'art. 9 del D.Lgs. 85/2010 dispone *“con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per le riforme per il federalismo e il Ministro per i rapporti con le Regioni, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono determinate le modalità, per ridurre, a decorrere dal primo esercizio finanziario successivo alla data del trasferimento, le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli enti locali contestualmente e in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente alla adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui agli articoli 3 e 7*

Parimenti il più recente comma 7, dell'art. 56 bis del D.L. 69/2013, con analoga disposizione, prevede che *“con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle regioni e agli enti locali che acquisiscono in proprietà beni immobili utilizzati a titolo oneroso sono ridotte in misura pari*

alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento ...” e, nella seconda parte il comma 7, recita che qualora non fosse possibile l'integrale recupero delle minore entrate per lo Stato in forza della riduzione delle risorse, si procederà al “recupero da parte dell'Agenzia delle Entrate a valere sui tributi spettanti all'Ente ovvero, se non sufficienti, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato da parte dell'Ente interessato”.

Entrambi le disposizioni, riferendosi all'eventuale utilizzo oneroso del bene oggetto del trasferimento ed alle entrate ad esso connesse, fanno intendere che il trasferimento dei beni conseguente al federalismo demaniale non sia effettivamente un trasferimento a titolo gratuito.

Come recitano le disposizioni richiamate, all'Ente assegnatario saranno decurtati i trasferimenti per una somma pari al reddito prodotto dal bene in conseguenza al suo impiego a titolo oneroso.

In merito, va detto che la gestione di un nuovo bene implica l'impiego di risorse che dovranno essere distolte da altri impieghi. Inoltre, lo Stato, con il provvedimento di assegnazione, trasferisce il rischio dell'attività contrattuale in capo all'Ente il quale, nell'incertezza dell'entrata, si vede comunque detratta la somma corrispettiva dai trasferimenti.

La normativa, risulta poco chiara sul punto, lasciando un vuoto pericoloso, anche finanziario, per gli Enti locali. Infatti, l'amministrazione pubblica, con il provvedimento richiamato, renderebbe definitiva la riduzione dei trasferimenti a completo danno dell'Ente territoriale sul quale, comunque, ricadrebbero i rischi degli inadempimenti contrattuali e della cattiva gestione del bene.

Medesima sorte risulterebbe qualora l'Ente decida di procedere all'alienazione del bene. Seppure l'intento fosse quello di abbattere il debito dell'Ente questa sarebbe una entrata *una-tantum* derivante dalla vendita, con conseguente perdita del reddito generato a titolo di entrata.

Per questo, sarà compito degli amministratori locali, i quali sono chiamati a valutare e cogliere le opportunità offerte dal federalismo demaniale, soprattutto con riferimento al principio della valorizzazione funzionale, puntare ad ottenere la proprietà di quei beni che possano risultare utili alla collettività mediante l'offerta di nuovi servizi per i cittadini o grazie ai risparmi di spesa connessi all'utilizzo del bene⁹⁴, senza procedere necessariamente ad una svendita dei beni acquisiti.

6.2) Status e modalità di trasferimento dei beni

Secondo la previsione dell'art. 4, tutti i beni trasferiti agli Enti territoriali *entrano a far parte del loro patrimonio disponibile, indipendentemente dal regime giuridico al quale sono assoggettati*. Essi sono trasferiti con pertinenze, accessori, oneri e pesi, salvo quanto previsto dall'articolo 111 del C.P.C.: ciò significa che il contenzioso in corso resta in capo allo Stato.

I beni appartenenti al demanio idrico e marittimo, restano assoggettati alle disposizioni del Codice Civile, e relative salvaguardie, del Codice della Navigazione, delle leggi regionali, oppure previste nelle normative statali e comunitarie.

⁹⁴ Si pensi ai fitti passivi pagati dagli Enti locali per il funzionamento dell'apparato amministrativo ed il mantenimento di strutture ad uso uffici.

Inoltre, specifica il provvedimento che, laddove ne ricorrano i presupposti, spetta al D.P.C.M. motivare l'inclusione dei beni nel demanio o nel patrimonio indisponibile.

Pertanto, i beni transitano nel patrimonio disponibile degli enti e il loro eventuale assoggettamento ad altro regime deve essere previsto e motivato adeguatamente. Il tutto, in linea con lo spirito di tutto il provvedimento, orientato ad assicurare la massima valorizzazione e piena utilizzabilità dei beni oggetto di trasferimento.

Quanto specificato nei periodi precedenti, secondo le previsioni dell'art. 4, rappresenta una inversione epocale del concetto di classificazione dei beni pubblici. Infatti, d'ora in avanti, i beni pubblici diventano patrimonio disponibile e solo residualmente possono appartenere al patrimonio indisponibile.

In particolare, il del secondo comma dell'art. 4 stabilisce che i beni entrano nel patrimonio delle Regioni e degli Enti territoriali con tutto lo stato di fatto e di diritto in cui si trovano, fatti salvi i vincoli storici, artistici e ambientali che caratterizzano i beni all'atto del trasferimento, con tutte le servitù attive, passive, apparenti e non apparenti, continue e discontinue, pertinenze e dipendenze, accessori, oneri e pesi ed entra a far parte del patrimonio disponibile dell'Ente con conseguente sclassifica del bene, siano essi originariamente demaniali o patrimoniali.

Inoltre, verranno posti a carico dell'Ente assegnatario tutti gli oneri relativi alle eventuali operazioni di regolarizzazione urbanistico-edilizia e catastale relativamente ai beni oggetto di trasferimento.

Problematiche connesse emergono all'articolo 3, del D.Lgs. 85/2010 che disciplina le modalità di trasferimento dei beni. Tale

disposizione, di fondamentale importanza, non ha trovato, ad oggi, la piena applicazione se non con le più recenti disposizioni di cui all'art. 56 bis del D.L. "fare".

Anzitutto, va rilevato che l'art. 3 detta una disciplina centrale che concorre a completare le previsioni dell'art. 19 della legge 42/2009. Infatti, poco viene detto in merito alle modalità di trasferimento dei beni, probabilmente per il tecnicismo delle disposizioni che ne deriverebbero.

Va precisato, comunque, che parte delle disposizioni sono contenute sia nell'art. 5, che come abbiamo avuto modo di verificare contiene aspetti che riguardano l'individuazione dei beni da trasferire, sia nell'art. 4 che contiene disposizioni che incidono sul procedimento di trasferimento, in quanto stabiliscono da che momento si perfeziona e lo stato di fatto e di diritto dei beni.

Il terzo comma, dell'art. 3, stabilisce che l'individuazione dei beni ai fini della successiva attribuzione a uno o più livelli territoriali avviene mediante l'inserimento in appositi elenchi, adottati con uno o più D.P.C.M. entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto e previa intesa in Conferenza Unificata. I relativi decreti non sono stati mai emanati pur in presenza di elenchi già predisposti, in quanto mancherebbe l'intesa in sede di Conferenza Unificata.

In primo luogo si evidenzia che la norma in esame conferma che l'attribuzione di un singolo bene può avvenire su più livelli territoriali, anche mediante l'attribuzione con quote indivise. Mentre, in secondo luogo, come si è già più volte rilevato, prevede la necessità dell'intesa in sede di Conferenza Unificata prima dell'adozione dei decreti contenenti gli elenchi. Inoltre i beni possono essere individuati singolarmente o per gruppi.

Dalla lettura della norma non era chiaro come bisognava procedere alla formazione degli elenchi, se cioè andavano redatti elenchi in ragione dei livelli di governo, o mediante la formazione di elenchi fondati sulla natura e le caratteristiche dei beni. Alla fine l'Agenzia del demanio ha preferito redigere elenchi in base alla localizzazione del bene riportando una descrizione sommaria ed i dati catastali (non sempre disponibili). Pertanto solo un Ente che effettivamente è conoscitore del proprio territorio è in grado di orientare le proprie scelte tra i beni indicati negli elenchi⁹⁵.

Certamente una formulazione più netta e chiara della norma, che avesse indicato la metodologia da seguire nella formazione di questi elenchi, sarebbe stata preferibile. Inoltre, non si specifica come e in quali tempi sarebbe possibile modificare gli elenchi con decreti integrativi, e in una lettura approfondita si può affermare che anche se gli elenchi andavano emanati in centottanta giorni dalla entrata in vigore del decreto legislativo, la norma sembrerebbe contenere un potere perpetuo di integrazione e modifica degli elenchi lasciando la possibilità in futuro di poter includere ulteriori beni da trasferire agli altri livelli territoriali.

Sarebbe stato preferibile fissare un termine massimo di modifica prevedendo la possibilità, superata la prima fase, di emanare periodicamente nuovi D.P.C.M. con l'indicazione di ulteriori beni da attribuire.

Infatti, sarebbe stato assai opportuno prevedere l'apertura di nuove fasi di individuazione di beni da trasferire e di adozione dei relativi D.P.C.M. legata all'eventuale assegnazione di ulteriori

⁹⁵ F. Scuto, *Il federalismo patrimoniale*, in Astrid, Rassegna, n.3, 2010. v. A. Lezzi, *Federalismo demaniale. Prime riflessioni sul decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, Giuffrè, 2011, n. 2, pp. 229-246, S. Scozzese, *Il Federalismo fiscale*, in Astrid Rassegna, 32. L. Antonini e A. Greco, *Patrimonio di regioni ed enti locali, Commento all'articolo 19*, in V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, *Il Federalismo fiscale*.

funzioni agli Enti territoriali. Attualmente, nulla dice il decreto sulla possibilità di collegare l'individuazione dei beni da trasferire alle future funzioni da attribuire agli Enti territoriali.

Inoltre, sarebbe stato preferibile, in considerazione del fatto che si tratta di trasferire beni del patrimonio statale, appartenenti alla collettività nazionale, che l'atto giuridico con cui andavano adottati gli elenchi fosse stato il D.P.R. e non il D.P.C.M. Questo, perché il D.P.R. comporta il coinvolgimento del Presidente della Repubblica e, pertanto, un controllo di legittimità da parte dell'organo che rappresenta l'unità nazionale. Inoltre, non dimentichiamo che il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato proprietario dei beni.

Le disposizioni successive che regolavano la fase successiva alla pubblicazione in G.U. dei D.P.C.M. e le modalità di richiesta dei beni non hanno trovato attuazione.

Seppure vigenti, le disposizioni analizzate sono state superate dall'applicazione dell'art. 56 bis del D.L. "fare", che ha riguardato comunque solo i beni di cui all'art. 5 comma 1, lettera e), e comma 4. Non essendo stati adottati i D.P.C.M. entro i termini indicati nel D.Lgs. 85/2010 l'art. 56 bis è intervenuto mediante l'apertura di una finestra temporale, dal 01 settembre al 30 novembre 2013, entro cui richiedere l'attribuzione del bene

6.3) La razionalizzazione degli spazi ed il federalismo demaniale

Una disciplina che si intreccia con la normativa in esame risulta essere il provvedimento inerente “all’azione ricognitiva dello spazio” non utilizzato dagli Enti Statali improntata con il D.L. 95/2012.

Infatti, il comma 9 dell’art. 3 del Decreto Legge n.6 luglio 2012, n. 95 introduce l’art. 222 *bis* dopo il comma 222 della legge n. 191/2009 rende obbligatoria per le amministrazioni la predisposizione di un piano di razionalizzazione degli spazi da comunicare entro 90 giorni dalla data di pubblicazione della legge. Tale provvedimento è diretto alle amministrazioni statali e agli enti locali, che devono adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni di principio indicate dalla norma.

Nel D.L. 95/2012, il comma 2 *bis*, dell’art. 3 prevede la possibilità che le regioni e gli enti locali concedano alle “*amministrazioni dello Stato, per le finalità istituzionali, l’uso gratuito di immobili di loro proprietà*”. Inizialmente, per motivi di urgenza nella riduzione dei costi, il provvedimento prevedeva l’obbligo di concedere in uso gratuito gli immobili allo Stato ma, in sede di conversione del D.L., per evitare possibili profili di incostituzionalità della norma, il legislatore ha trasformato l’obbligo in facoltà, in modo da prevedere, l’utilizzo gratuito di beni immobili da parte dello stato “*per le proprie finalità istituzionali*”. Medesima disposizione era prevista all’art. 3, comma 2, lett. b) in favore delle regioni e degli enti locali.

La modifica apportata in sede di conversione ha quindi fatto venir meno la previsione dell’obbligo, prevedendo la facoltà dell’utilizzo gratuito dei beni da parte di Stato, regioni ed altri Enti territoriali per i propri fini istituzionali. In questo modo, in una prospettiva di fattiva collaborazione tra enti in relazione alle

esigenze del territorio, finalizzata al mutuo risparmio del denaro pubblico, esclude anche un eventuale danno erariale a carico degli enti.

Tuttavia, la previsione normativa in esame si pone in netto contrasto alla attuazione del federalismo demaniale, che prevede, invece, che i beni dello Stato debbano essere trasferiti agli stessi enti. L'operazione di razionalizzazione tentata dal legislatore con il DL 95/2012 pone un serio problema di coordinamento con l'attuazione del federalismo demaniale, già previsto e disciplinato dal D. Lgs. n. 85/2010, e parzialmente in fase di attuazione con la procedura del D.L. "fare" n. 69/2013, all'art. 56 *bis*.

Infatti, il decreto legislativo n. 85 del 28 maggio 2010 costituisce il primo decreto di attuazione della legge n. 42 del 5 maggio 2009, recante *"Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, norma che prevede: *"I comuni, le province, le città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla Legge dello Stato"*. Mentre, l'art. 56 bis del D.L. 69/2013 dispone *"il trasferimento in proprietà, a titolo non oneroso, a comuni, province, città metropolitane e regioni dei beni immobili di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e), e comma 4, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85"*, prevedendo nello stesso articolo la procedura per la richiesta di assegnazione dei beni.

I beni sono trasferiti *"gratuitamente"* e secondo un criterio di *"sussidiarietà verticale"*⁹⁶: essi vengono attribuiti primariamente ai Comuni, in quanto enti più vicini ai cittadini. Le richieste andavano

96 In proposito v. L. Melica, *"Alla ricerca della sussidiarietà verticale. Ancora su enti locali e Costituzione"*, in www.astrid-online.it.

effettuate online nel periodo dal 01 settembre 2013 al 30 novembre 2013, attraverso apposite credenziali di accesso.

In riferimento a quanto detto, va evidenziato che in questo contesto non definito, dove ancora non è stata correttamente completata la fase di identificazione dei beni esclusi dal trasferimento perché utilizzati per finalità istituzionali, si inserisce in modo particolare la disciplina del D.L. 95/2012.

Infatti, le singole amministrazioni, nell'indicare i beni esclusi dal trasferimento, dovranno tenere conto soprattutto della necessità di riassorbire tutte le locazioni passive in essere

L'inciso analizzato era già presente nel D.Lgs. 85/2010, ma è stato ribadito con maggiore forza nel D.L. n. 95/2012, attraverso la previsione della "impossibilità di rinnovo delle locazioni in presenza di spazi statali a disposizione". Va evidenziato che il mancato rispetto della previsione del D.L. 95/2012 potrebbe ingenerare responsabilità per danno erariale da parte degli amministratori, laddove dovessero essere accertate stipule di locazioni passive non in linea con le previsioni normative.

Infine va detto che la destinazione dei beni immobili per finalità istituzionali, a seguito dell'operazione di censimento e razionalizzazione, li esclude dal trasferimento ai sensi dell'art. 5, comma 2, D.Lgs. 85/2010.

La necessità per lo Stato di individuare con esattezza i beni di cui ha bisogno, prima di devolverli ad altre amministrazioni, si inquadra nel doveroso tentativo di frenare lo spreco di denaro pubblico. Pertanto le amministrazioni devono utilizzare, prioritariamente risorse proprie, prima di accedere onerosamente a quelle altrui.

Proprio la necessità generata dal contrasto delle due disposizioni legislative impone una maggiore cooperazione nella gestione del patrimonio immobiliare pubblico. Ovvero la necessità per gli enti e le amministrazioni statali di cercare, attraverso le previsioni legislative, nuove forme collaborative che possano interagire con più efficacia per la migliore valorizzazione del patrimonio.

A tal proposito, il D.Lgs. n. 85/2010 prevede all'art. 2, comma 5, lett. b) la conferenza di servizi tra i vari enti interessati alla gestione, valorizzazione e alienazione dei beni quale strumento attraverso il quale ricercare le suddette forme collaborative.

Uno strumento interessante è previsto nel D.L. n. 201/2011 convertito dalla legge n. 214/2011 che introduce l'art. 3 *ter* nel D.L. n. 351/2001 con la nascita dei *programmi unitari di valorizzazione territoriale* finalizzati al riutilizzo funzionale e la rigenerazione di immobili di proprietà della regione, provincia, comune di ogni *“soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto delle procedure di valorizzazione di cui al decreto legislativo . 85 del 28 maggio 2010”*.

In definitiva, la cooperazione istituzionale nella gestione del patrimonio pubblico è incoraggiata nel D.L. n. 95/2012 in quanto, attraverso tale previsione, si prevede la possibilità, per lo Stato e gli Enti territoriali, dell'utilizzo gratuito degli immobili necessari ai fini istituzionali. Tutto questo, nel segno di una leale collaborazione tra istituzioni nell'interesse pubblico, come tra l'altro affermato all'art. 120, comma 2, della Costituzione.

Tuttavia, come evidenziato, la norma di cui all'art. 222 bis del D.L. 95/2012 si pone in contrasto con le previsioni dei

provvedimenti sul federalismo demaniale. Necessariamente, tali disposizioni andranno armonizzate in fase di attuazione.

6.4) Valutazione del processo di trasferimento

Tralasciando gli aspetti di natura politica che hanno portato all'adozione del decreto legislativo nella versione attuale, passiamo a valutare sinteticamente il processo di trasferimento dei beni e ad analizzare gli aspetti problematici di natura giuridica conseguenti all'adozione del D.Lgs. 85/2010⁹⁷, successivamente riprese all'art. 56 bis del D.L. "fare".

Occorre rilevare, infatti, come il decreto legislativo 85/2010 contenga norme che vanno oltre le indicazioni e i principi stabiliti dall'art. 19. Anzi, in qualche modo, esso va a completare il citato articolo, senza mai contrastare direttamente con il suo contenuto⁹⁸.

Sembrerebbe, pertanto, che il provvedimento non abbia problemi di legittimità ma si dovrebbe parlare, semmai, di eccesso di delega, soprattutto con riferimento alla disciplina speciale prevista per i beni della difesa e per il patrimonio culturale. Infatti, per i beni del patrimonio culturale vi è un totale rimando alla disciplina del Codice dei Beni Culturali, mentre autorevoli giuristi⁹⁹ avevano già fatto rilevare che una piena attuazione dell'articolo 19

97 Come già rilevato nei capitoli precedenti c'è qualche problema rispetto al contenuto dell'art. 19 della legge n. 42 del 2009.

98 Cfr. F. Scuto, *Il federalismo patrimoniale*, in Astrid, Rassegna, n.3, 2010. v. A. Lezzi, *Federalismo demaniale. Prime riflessioni sul decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, Giuffrè, 2011, n. 2, pp. 229-246. Cfr. sul punto, anche L. Antonini, A. Greco, *Patrimonio di Regioni ed enti locali. Commento all'art. 19*, in V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, *Il Federalismo fiscale*, in Astrid Rassegna, 32.

99 Cfr. esplicitamente sul punto L. Antonini e A. Greco, *Patrimonio di regioni ed enti locali, Commento all'articolo 19*, in V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, *Il Federalismo fiscale*.

necessitava dell'adozione di una normativa che non poteva essere in contrasto con quanto previsto dal suddetto codice dei beni culturali.

Le norme del decreto legislativo 85/2010 risultano dare piena attuazione ai principi di autonomia e di sussidiarietà, quali principi generali discendenti dal dettato costituzionale del nuovo titolo V e rappresentano, nel panorama normativo, una vera e propria rivoluzione, operando direttamente sulla scorta degli artt. 114 e 119 della Costituzione.

Le norme in esame, se pienamente attuate, darebbero luogo finalmente ad una "introspezione" dello Stato, dando il via ad una operazione che obbligherebbe tutte le amministrazioni a fare ordine nel proprio patrimonio. Si attuerebbe, finalmente, quel decentramento dei poteri, compiti e responsabilità in favore degli enti locali formando un passaggio essenziale per consentire di razionalizzare l'uso delle risorse pubbliche, e di cui il patrimonio pubblico rappresenta una componente essenziale.

Inoltre, non si parlerà più di patrimonio dello Stato ma di beni pubblici appartenenti ai vari livelli di governo, nei quali, secondo l'art. 114 della Costituzione, si articola la nostra Repubblica, incardinando gli stessi alle funzioni esercitate e al patrimonio posseduto oltre che alla capacità dell'ente di attuare una valorizzazione funzionale, ovvero mettere a disposizione il proprio patrimonio a beneficio di tutta la comunità.

Il successo dell'applicazione del federalismo demaniale dipende strettamente dalle scelte che verranno assunte nella distribuzione, non tanto e non solo dei titoli di proprietà dei beni ma, soprattutto, delle responsabilità gestionali e di definizione dei

quadri programmatici che andranno adottati sulla base dei criteri di sussidiarietà e di valorizzazione funzionale.

Nonostante l'avvenuta pubblicazione degli elenchi dei beni esclusi e dei beni passibili di trasferimento, le informazioni disponibili per la valutazione del rilievo quantitativo del processo di trasferimento sono piuttosto esigue.

Infatti, anche se la disposizione dell'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 279/1997 che ha introdotto criteri di valutazione basati su principi di carattere economico, che cita testualmente *“ai fini della loro gestione economica i beni di cui all'articolo 822 del Codice civile, fermi restando la natura giuridica e i vincoli cui sono sottoposti dalle vigenti leggi, sono valutati in base a criteri economici ed inseriti nel Conto generale del patrimonio dello Stato”* mancherebbe di fatto una valutazione dei beni da trasferire appartenenti al demanio.

Soprattutto con riferimento ai beni immobili del demanio, suscettibili di utilizzazione economica, questi non sono stati ancora inseriti nel patrimonio con una propria valorizzazione. Ad essi dovrà essere attribuita una valutazione da parte delle Amministrazioni che li hanno in gestione, con riferimento sia ai beni di esclusiva pertinenza dello Stato, come il demanio naturale o necessario, quello marittimo e militare, sia ai beni che possono appartenere allo Stato.

In ogni caso, il mantenimento nel regime giuridico dettato per i beni demaniali sia dal codice civile, che dal codice della navigazione ne riduce il loro valore economico, spostando invece l'interesse sulla redditività da loro prodotta (come ad esempio le pertinenze sul demanio marittimo oggetto di concessioni).

La mancata valutazione dei beni del demanio¹⁰⁰ fa sì che il valore dei beni da attribuire sia riconducibile prevalentemente ai beni patrimoniali dello Stato ed ai beni in uso governativo non più utilizzati dalle amministrazioni centrali e dagli enti statali¹⁰¹.

Secondo delle stime stilate al 2008, ogni Ente territoriale vedrebbe crescere il proprio patrimonio di oltre 16 punti percentuali. Un incremento che va al di là della mera valutazione economica e che consentirebbe, laddove applicata la valorizzazione funzionale, vantaggi economici e sociali a tutta la collettività. Ovviamente nel valore medio così determinato, vi sono delle differenze notevoli da regione a regione ed in particolare tra nord e sud. Nasceranno pertanto dei problemi di ripartizione che lo Stato si troverà ad affrontare.¹⁰²

100 I primi dati affidabili sulla valutazione dei beni del patrimonio disponibile risalgono al 2008 con una stima di 17.500 beni, per un valore di 3,2 miliardi di Euro tra terreni e fabbricati, ed un valore medio di 183.000 Euro da cui emerge che il valore dei beni trasferibili risulta non aderente al vero valore economico dei beni censiti – Audizione del Direttore generale dell'Agenzia del Demanio.

101 Quest'ultima categoria è particolarmente appetibile soprattutto a causa dei consistenti fitti passivi pagati dallo Stato ai privati e che si aggira su oltre 550 milioni di Euro. Tale cifra appare spropositata se confrontata con i 30 milioni che lo Stato ricava a titolo di locazione dai propri beni.

102 Esempio lampante è sicuramente la Regione Lazio che, nella stima dei beni da attribuire detiene il 27% del valore complessivo, rispetto, magari alla Regione Puglia che ha solo il 3,5%. E poi vanno viste, all'interno di ogni Regione, le ripartizioni tra Province e i Comuni. Di seguito i dati remunerativi dei beni demaniali e patrimoniali resi disponibili dall'Agenzia del demanio, riferibili all'anno 2008, su cui il legislatore delegato ha, di fatto, ragionato prima del varo del federalismo fiscale e poi del federalismo demaniale:

- 25 milioni di Euro di canoni riscossi su concessioni di beni patrimoniali indisponibili;
- 20,5 milioni di Euro di canoni riscossi su concessioni di beni patrimoniali disponibili;
- 43 milioni di Euro relativi a proventi dei beni demaniali;
- 97 milioni di Euro relativi a proventi sui beni del demanio marittimo.
- bassa redditività ottenuta dallo Stato sia dai fabbricati che dai terreni con una media dello 0,64 % sul valore (già notevolmente inferiori ai prezzi di mercato);
- rendimento ben inferiore al valore limite previsto per le spese di manutenzione ordinaria del 3% Spiccano tra tutti i proventi del demanio marittimo, con ampi margini di miglioramento, tuttavia non oggetto di trasferimento, in questa fase del federalismo demaniale prevista dal D.L. fare all'art. 56 bis;
- oltre 97 milioni nel 2009 a fronte di circa 25.000 concessioni, però con forti differenze di ricavi per area territoriale.

CAPITOLO VII

Il trasferimento di funzioni del demanio marittimo ed il federalismo demaniale

7.1 Il trasferimento di funzioni

La gestione amministrativa dei beni demaniali marittimi ha subito negli anni un lento ma inesorabile processo di devoluzione delle competenze dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, operando di fatto una vera e propria scissione tra la titolarità dell'esercizio dei poteri di polizia amministrativa e la titolarità del bene stesso.

Il conferimento dei poteri alle Regioni e agli Enti locali ha avuto inizio subito dopo la costituzione delle Regioni negli anni 70' per terminare, in parte, con le c.d. leggi "Bassanini" per approdare, infine, nella riforma Costituzionale del titolo V con Legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3¹⁰³.

Agli ampi compiti di polizia amministrativa, la cui titolarità risiedeva in capo allo Stato, e per esso, al Corpo delle Capitanerie di Porto, si affiancavano, nel Codice della navigazione, anche i poteri di polizia giudiziaria (in particolare quelli previsti dagli artt.

103 Si vedano, tra gli altri G. Rossi, *Diritto amministrativo*, vol. I, *Principi*, Milano, 2005, p. 161 e vol. II, *Approfondimenti*, Milano, 2005, p. 25; A. Milano, 2005; G. Berti, G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006; G. C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, 2002;

artt. 54, 55¹⁰⁴ e 1161 Cod. Nav.¹⁰⁵ per il caso di occupazioni ed innovazioni non autorizzate nell'ambito del pubblico demanio marittimo¹⁰⁶).

Ad esse, si affiancò successivamente la potestà sanzionatoria attribuita dal D.P.R. n. 571/82, recante norme attuative della legge 24 novembre 1981, n. 689 in materia di depenalizzazione dei reati previsti dal Codice della navigazione.

In merito, le disposizioni dettate dall'art. 30 del Codice della Navigazione, relative alla gestione dei beni demaniali marittimi, erano improntate "ad una concezione monolitica"¹⁰⁷ del demanio marittimo, naturalmente destinato al perseguimento dei usi pubblici del mare.

Pertanto, si parlava di competenza esclusiva dello Stato, il quale gestiva il demanio marittimo attraverso il Ministero della

104 In merito alla condotta di chi "non osserva i vincoli cui è assoggettata la proprietà privata nelle zone prossime al demanio marittimo", di cui all'art. 1161 del codice della navigazione, va precisato che quest'ultima norma è stata modificata dall'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96, che ha riferito la sanzione comminata dallo stesso non più alla violazione dell'art. 55 del codice della navigazione, ma alla condotta summenzionata. Sul punto, cfr. Cass. pen., sez. III, 7 agosto 2007, n. 32199. In merito al combinato disposto di cui agli artt. 54 e 1161 del codice della navigazione, il reato di configurato è a forma mista, in quanto si realizza attraverso forme alternative di condotta. In particolare, la condotta consistente nell'impedimento all'uso pubblico è realizzata anche da "colui che, pur senza occupare direttamente una zona demaniale marittima, ne impedisca tuttavia l'uso pubblico, mediante l'esecuzione nella propria proprietà di opere, quali sbarramenti, recinzioni, cancelli e simili, che se non negano in diritto, ostacolano comunque in concreto l'esercizio di fatto delle facoltà di raggiungere il demanio e, quindi, di usufruire secondo la destinazione che gli è propria", sottraendo il bene demaniale marittimo alla generalità degli aventi diritto (così, Cass. pen., sez. III, 12 aprile 2001, n. 15268).

105 In merito alle contravvenzioni concernenti il demanio marittimo, cfr., anche, T. Picazio, *Beni pubblici destinati alla navigazione (contravvenzioni concernenti)* (voce), in *Enc. Giur.*, V, Roma, 1988, p. 1.

106 Con riguardo all'abusiva occupazione di area demaniale marittima, si è in presenza di un reato di natura permanente, "sicché l'illecito si protrae finché dura l'occupazione illegittima dell'area demaniale" (così Cass. pen., sez. III, 21 febbraio 2006, n. 6450; cfr., anche, Cass. pen., sez. III, 5 giugno 2006, n. 21809), considerato che lo stesso consiste non solo nell'esecuzione di opere sul demanio marittimo, ma anche nel mantenere tale zona indisponibile agli usi a cui è deputata, per effetto di detta realizzazione, cessando la permanenza solo con la rimozione delle opere. In relazione alla condotta consistente in innovazioni non autorizzate sul demanio marittimo, pure prevista dall'art. 1161 citato, si afferma, invece, che la consumazione del corrispondente reato di realizzazione abusiva di innovazioni nell'area demaniale cessa con l'ultimazione delle opere che costituiscono l'innovazione non autorizzata, sicché il termine prescrizione comincia a decorrere dall'ultimazione dell'innovazione abusiva, qualora la stessa non determini un'abusiva occupazione dell'area demaniale (perché in tale caso integra un reato la cui permanenza cessa con la rimozione dell'opera) ovvero venga eseguita in un'area demaniale che il soggetto già occupa legalmente (così Cass. pen., sez. III, 16 giugno 2006, n. 20766).

107 M. Casanova, *Il demanio marittimo*, in A. Antonini (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo*, cit., p. 202.

marina mercantile e le Autorità marittime, senza che si ammettesse l'ingerenza di altre Amministrazioni nella gestione degli interessi pubblici. In più alla podestà esclusiva, veniva riconosciuta allo Stato un'ampia discrezionalità¹⁰⁸ nella gestione del bene demaniale¹⁰⁹, attribuendo ad esso una sorta di status speciale all'interno delle circoscrizioni comunali.

I primi problemi di questa gestione centralizzata sono sorti nella redazione dei piani regolatori comunali in materia di edilizia urbanistica. Questa sorta di immunità riconosciuta ai beni demaniali marittimi non si conciliava con la pianificazione urbanistica del territorio¹¹⁰. Tuttavia, un primo colpo fu assestato dalla legge "Bucalossi" che prevedeva che le opere realizzate da privati su aree demaniali marittime dovevano comunque essere soggette all'autorizzazione comunale¹¹¹.

Tornando all'art. 30 del Codice della Navigazione, questi dispone: *"L'amministrazione della marina mercantile regola l'uso del demanio marittimo e vi esercita la polizia"*. Secondo l'originario dettato, da considerarsi implicitamente abrogato, ed il connesso

108 Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa in passato, T.A.R. Liguria 22 aprile 1976, n. 127, ha ritenuto molto ampia la discrezionalità dell'Autorità marittima tale da escludere le indagini istruttorie su aree demaniali marittime ad usi strettamente marittimi, e da giustificare le limitazioni di utilizzazione adottate in conformità alle finalità volute dalla legge.

109 Cass., sez. un., 18 febbraio 1965, n. 274, che ha confermato la precedente giurisprudenza della Cassazione civile (si veda Cass., sez. un., 25 ottobre 1954, n. 4091). Anche la giurisprudenza amministrativa era in linea con quella del giudice ordinario: cfr. Cons. Stato, sez. I, 5 dicembre 1958, n. 925; Cons. Stato, sez. V, 23 settembre 1961, n. 478.

110 Sull'evoluzione dei rapporti tra disciplina dell'assetto del territorio e demanio marittimo, cfr. l'ampia trattazione di M. L. Corbino, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, cit., p. 60; G. Pierantozzi, *I profili giuridici e normativi del federalismo portuale*, in *Dir. mar.*, fasc. III, 2004, p. 775; M. Casanova, *Demanio marittimo e poteri locali*, cit., p. 7; A. D'Amico Cervetti, *Demanio marittimo e assetto del territorio*, p. 163. In proposito, si veda anche S. Licciardello, *Demanio marittimo e autonomie territoriali*, cit., p. 267.

111 Il principio è stato affermato dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10, recante norme per la edificabilità dei suoli.

art. 27¹¹² del Regolamento al Codice della Navigazione, l'Autorità marittima gestiva l'uso del demanio marittimo, vigilava sulle concessioni ed esercitava i poteri di polizia amministrativa. Il tutto veniva giustificato dal perseguimento, dei pubblici usi del mare, che poteva avvenire solo attraverso i beni demaniali marittimi appartenenti allo Stato.

Tuttavia, la gestione del demanio marittimo così concepita, iniziava ad avvertire i segni del tempo risultando non più in linea con l'evoluzione economica e sociale dello Stato Italiano.

Intervenivano, pertanto, prima la legge delega 22 luglio 1975, n. 382, recante *"Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione"*¹¹³ ed il connesso D.P.R. 24 luglio 1977 n.616, e successivamente la legge 31 dicembre 1982, n. 979 rubricata *"Disposizione per la difesa del mare"* le quali, come vedremo più avanti iniziavano a decentrare le competenze e a coinvolgere gli Enti territoriali nella gestione turistico-ricreativa dei beni demaniali marittimi.

7.2 Il trasferimento delle competenze gestorie del demanio ad uso turistico/ricreativo

112 Art. 27 Reg. Cod. Nav. *"L'esercizio della concessione è soggetto alle norme di polizia sul demanio marittimo. L'autorità marittima mercantile vigila sulla osservanza delle norme stesse e delle condizioni cui è sottoposta la concessione."*

113 La legge n. 382 del 1975 mira a completare, in relazione alle regioni a statuto ordinario, il conferimento di funzioni amministrative, considerate per settori organici, inerenti alle materie indicate nell'art. 117 della Costituzione, attraverso il trasferimento di quelle concernenti dette materie e la delega, a norma dell'art. 118, comma 2, della Costituzione delle funzioni amministrative necessarie per rendere possibile l'esercizio organico da parte delle regioni delle funzioni trasferite o già delegate (art. 1, comma 1, lett. a), b), e c), della legge n. 382 del 1975). L'identificazione delle materie è effettuata per settori organici, in base a criteri oggettivi desumibili dal pieno significato che esse hanno e dalla stretta connessione esistente tra funzioni affini, strumentali e complementari (art. 1, comma 2, punto 1), della legge n. 382 del 1975). A tal fine si prevede il trasferimento alle regioni "dei beni del demanio e del patrimonio dello Stato, che siano direttamente strumentali alle funzioni trasferite" (art. 1, comma 2, punto 2), della legge n. 382 del 1975).

Già da tempo si contrapponevano ai tradizionali pubblici usi del mare (navigazione, pesca, cantieristica, diporto ecc...) le nuove strategiche utilizzazioni del bene demaniale ad uso turistico-ricreativo¹¹⁴.

Le nuove utilizzazioni del bene demaniale marittimo trovavano impulso nella legge delega 22 luglio 1975, n. 382, recante *“Norme sull’ordinamento regionale e sull’organizzazione della pubblica amministrazione”*¹¹⁵ di cui all’art. 1, comma 1, lett. c), e comma 2, punto 1), sulla cui base è stato adottato il D.P.R. 616/77. In particolare, l’art. 59 delegava alle regioni *“le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative”*.

Tuttavia, l’attuazione della suddetta delega di funzioni era subordinata all’adozione di un elenco di beni da riservare alle funzioni esercitate dallo Stato *“in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale, nonché dei porti e delle aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima”*. Tale elenco, da adottarsi con D.P.C.M. entro il 31 dicembre 1978, è stato adottato solo 18 anni dopo con il D.P.C.M. 21 dicembre 1995¹¹⁶.

Come accennato, il legislatore per porre rimedio alla mancata adozione degli elenchi di cui all’art. 59 del D.P.R. 616/77,

¹¹⁴ Si veda in proposito, M. Casanova, *Demanio marittimo e poteri locali*, cit., p. 119; M. Casanova, *Il demanio marittimo*, p. 207.

¹¹⁶ In merito l’Avvocatura generale dello Stato, si è espressa con parere 29 dicembre 1978, n. 29954. e parere 4 maggio 1979, n. 11887.

interveniva inizialmente con l'art. 41 della legge 31 dicembre 1982, n. 979, recante *“Disposizioni per la difesa del mare”*, le cui competenze ricadevano ancora sotto la gestione del Ministero della marina mercantile.

L'art. 41 disponeva che *“Fino all'approvazione degli elenchi previsti dall'articolo 59, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, le concessioni di cui l'autorità marittima disporrà il rinnovo o il rilascio riguarderanno, quando l'utilizzazione prevista risponda a finalità turistiche e ricreative, periodi di tempo non superiori all'anno. Qualora, per la natura delle iniziative rispondenti ad obiettive esigenze di interesse pubblico, il rapporto concessorio debba avere maggiore durata, l'autorità marittima procederà, sentita la regione territorialmente interessata.”* Coinvolgendo, in questo modo, le regioni nella gestione dei beni demaniali ricadenti nel loro territorio¹¹⁷.

Ulteriore passo veniva compiuto dalla legge 08 luglio 1986, n. 349 con l'istituzione del Ministero dell'Ambiente cui, successivamente, l'art. 1, comma 10 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 trasferiva interamente le competenze discendenti dalla Legge 979/82, erodendo una cospicua fetta delle competenze del Ministero della marina mercantile.

Altre competenze, in particolare in materia urbanistica, erano già state riconosciute alle Regioni ed ai Comuni con legge 28 gennaio 1977, n. 10 e con il più volte citato D.P.R. n. 24 luglio 1977, n. 616.

¹¹⁷ Sulla utilizzazione del demanio marittimo a fini turistico-ricreativi, come fenomeno di massa, si vedano N. Greco, B. Murroni, *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bologna, 1980, p. 56.

Anche la giurisprudenza si era espressa osservando come la disciplina urbanistica dovesse ormai investire tutto il territorio comunale, comprensivo anche dei beni dello Stato appartenenti al demanio marittimo¹¹⁸.

Nonostante il procedimento di devoluzione delle competenze fosse anche supportato da alcuni interventi giurisprudenziali¹¹⁹, il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 continuava a non trovare applicazione a causa della mancata adozione del D.P.C.M. previsto nel 2° comma dello stesso art. 59, finalizzato all'individuazione dei "porti e alle aree di preminente interesse nazionale" da indicare solo successivamente in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione.

Per cercare di superare i problemi causati dal ritardo veniva emanato il decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, che all'art. 6 disponeva *"Ove, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Governo non abbia provveduto agli adempimenti necessari a rendere effettiva la delega delle funzioni amministrative alle regioni, ai sensi dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, queste sono comunque delegate alle*

118 Sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, del 18 aprile 1978, n. 492. Peraltro, si osservava come gli interessi urbanistici degli Enti locali non potessero invadere la competenza dell'Autorità marittima disciplinando in modo diverso l'uso dei beni demaniali. Sicché, era qualificato interesse pubblico primario il soddisfacimento delle esigenze di uso marittimo delle strutture demaniali, mentre era qualificato secondario il perseguimento di esigenze connesse ad interessi comunali (sentenza T.A.R. Toscana 23 ottobre 1987, n. 1168).

119 In giurisprudenza, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 16 giugno 1987, n. 358. Anche la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che la delega non operasse, una volta scaduto il termine del 31 dicembre 1978, in mancanza del decreto di individuazione delle aree sottratte alla stessa. *Contra*, Cons. Stato, sez. II, parere 15 maggio 2002, n. 767, che evince la natura non meramente ordinatoria di detto termine dalla circostanza che lo stesso è stato reiteratamente prorogato sino al 31 dicembre 1995 "per consentire una legittima emanazione del d.P.C.M. attuativo".

regioni. Da tale termine, le regioni avrebbero provveduto al rilascio e al rinnovo delle concessioni demaniali marittime, nei limiti e per le finalità di cui all'art. 59.

Finalmente il 21 dicembre 1995 fu adottato il D.P.C.M., previsto dall'art. 59, pubblicato sulla G.U. del 12 giugno 1996, il quale individuava i beni di preminente interesse nazionale da escludere dal passaggio delle competenze. Tuttavia la delega di funzioni continuava a non trovare attuazione.

Fu solo a seguito del conferimento dei poteri amministrativi in capo alle Regioni¹²⁰, ad opera dell'art. 105 del D.Lgs. n. 31 marzo 1998, n. 112¹²¹, che la gestione amministrativa del demanio marittimo è diventata di competenza regionale o comunale ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. 30 marzo 1999, n. 96, ad eccezione delle residuali competenze statali in materia di approvvigionamento di fonti di energia o nei porti e nelle aree di preminente interesse nazionale di cui al D.P.C.M. 21 dicembre 1995.

Facendo un passo indietro si può osservare che l'art. 59 del D.P.R. n. 616/1977 già delegava alle Regioni le funzioni amministrative sui beni demaniali marittimi quando l'utilizzazione aveva finalità turistico-ricreative. Tuttavia la delega di cui all'art. 59 del D.P.R. n. 616/1977, è stata ritenuta dalla giurisprudenza¹²²

120 Oggi il quadro di riferimento normativo nazionale appare notevolmente mutato. In particolare occorre distinguere tra Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario. Nelle prime esistono ancora notevoli differenze rispetto alle seconde; differenze dettate dall'autonomia di tali Regioni e da specifiche disposizioni: ad esempio in base agli artt. 32 e 34 dello Statuto della Regione Sicilia e all'art. 14 dello Statuto della Regione Sardegna tali Regioni sottraggono allo Stato nella proprietà dei beni demaniali nei rispettivi territori, benché dal trasferimento rimangono esclusi i beni che interessano la difesa dello Stato o la difesa del territorio nazionale. Per quanto concerne la Regione Sicilia il D.P.R. n. 684/77 ha espressamente eccettuato dal trasferimento i beni del demanio utilizzati dall'amministrazione militare e quelli che interessano servizi di carattere nazionale.

121 Cfr. art. 118 Cost., così come modificato dalla L. Cost. n. 3/2001, e L. n. 131/2003.

122 Cfr. T.A.R. Lazio, Sez. III, 30 novembre 1991, n. 2131; Cons. St., Sez. VI, 24 ottobre 1995.

non operante per la mancata adozione del decreto di cui al 2° comma dello stesso art. 59¹²³.

Solo con l'art. 6 della legge n. 494/1993, a prescindere dall'emanazione del D.P.C.M. con l'individuazione degli elenchi di cui all'art. 59, 2° comma, D.P.R. n. 616/1977, veniva reso effettivo l'esercizio della delega da parte delle Regioni a far data dal 31 dicembre 1995, termine poi differito più volte da decreti legge successivi.

Tuttavia, seppure operante la delega di funzioni, il D.L. 29 dicembre 1995, n. 559, anch'esso più volte reiterato, consentiva alle Regioni, di continuare ad avvalersi della collaborazione delle Capitanerie di porto mediante la sottoscrizione di "convenzioni gratuite" da stipulare con l'allora Ministero dei Trasporti e della Navigazione che prevedevano che le Autorità marittime avrebbero dovuto esercitare le funzioni in materia di demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo in *"relazione funzionale con l'amministrazione regionale"*.

Con l'emanazione del D.L. 21 ottobre 1996 n. 535, invece si prevedeva che le Regioni potessero avvalersi, delle Autorità marittime per quel che riguardava la gestione del demanio marittimo a scopi turistico-ricreativi in via definitiva e fino al 31 dicembre 1998, termine ultimo del passaggio di tutte le funzioni amministrative. Ma anche questo ulteriore termine è stato più volte prorogato.

123 Le attribuzioni che allora potevano sembrare anomalie in uno Stato fortemente accentrato e permeato dal verticismo della pubblica amministrazione sono oggi di grande attualità, soprattutto dopo l'emanazione della L. n. 241/90 (sul procedimento amministrativo) e della cosiddetta riforma Bassanini (in particolare si fa riferimento alle leggi n. 59/97 e n. 127/97), culminata con l'emanazione del D.Lgs. n. 112/1998 (decreto concernente l'attuazione del conferimento di poteri alle Regioni ed Enti locali), da molti definito normativa guida del nuovo modello organizzativo dello Stato.

La collaborazione tra Regioni e Capitanerie di Porto, inizialmente temuta ed avversata in quanto presunta espressione del potere centrale dello Stato, è stata successivamente apprezzata dalle amministrazioni locali quale giusto veicolo di transito delle competenze gestorie.

Sulla scorta dei positivi risultati di collaborazione tra capitanerie di Porto ed amministrazioni regionali, il Legislatore, ha nuovamente valorizzato il ruolo delle Autorità marittime con l'emanazione del D.P.R. n. 02 dicembre 1997, n. 509 e del D.M. n. 342/1998 prevedendo che il procedimento di concessione dei beni del demanio marittimo per la nautica da diporto coinvolgesse direttamente le Autorità marittime affidandole il potere di avvio delle procedure istruttorie¹²⁴.

Il trasferimento delle competenze veniva infine stigmatizzato nella riforma costituzionale del titolo V, con la Legge costituzionale 18 aprile 2001, n. 3¹²⁵ la quale, attraverso le modifiche introdotte agli articoli 114, 117, 118 e 119 Cost., devolveva molte delle competenze statali alle regioni ed agli enti locali.

Successivamente alla data del 31 dicembre 1998 molte regioni iniziavano a gestire direttamente il demanio marittimo non rinnovando più le convenzioni con le Capitanerie di Porto.

Nel Compartimento marittimo di Viareggio il trasferimento delle competenze sul demanio ad uso turistico-ricreativo si consumava tra gli anni 2000 e 2005, con ultimo passaggio di competenze nel 2009 per alcune aree inizialmente escluse.

¹²⁴ Tale provvedimento normativo, in combinato disposto con il D.M. n. 342/1998 (in materia di determinazione dei canoni demaniali per le concessioni turistico-ricreative), assegna alle Autorità marittime un ruolo di primaria importanza, individuando le stesse come centro propulsore dell'attività in questione.

¹²⁵ Il 7 ottobre 2001 si svolgeva, con esito positivo, il referendum confermativo del testo di Legge costituzionale approvato dal Senato l'8 marzo 2001.

Restava esclusa ai sensi della circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione generale per i Porti 17 aprile 2008 n. 4520, l'istruttoria relativa al rilascio dell'Atto Formale del Pontile di Pietrasanta, in quanto procedimento in itinere.

Il contratto pluriennale è stato sottoscritto in via definitiva il 12 aprile 2013, approvato dalla Corte dei Conti il 09 settembre e perfezionato con registrazione presso l'Agenzia delle Entrate in data 25 novembre 2013.

La definitiva cessione della competenza avveniva con verbale di consegna in data 14 dicembre 2013 in favore dell'Amministrazione civica di Pietrasanta.

In base all'intervenuta ed ormai definita delega di funzioni è evidente che il demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo è interamente destinatario del provvedimento sul federalismo demaniale di cui all'art. 5, comma 1, lett. a) del D.Lgs. 85/2010 *“I beni immobili statali e i beni mobili statali in essi eventualmente presenti che ne costituiscono arredo o che sono posti al loro servizio che, a titolo non oneroso, sono trasferiti ai sensi dell'articolo 3 a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono i seguenti: a) i beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze, come definiti dall'articolo 822 del codice civile e dall'articolo 28 del codice della navigazione, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali ... omissis ...”*.

Con il provvedimento citato, il legislatore opererebbe un vero e proprio ricongiungimento tra la titolarità del bene ed il titolare delle funzioni di gestione amministrativa.

In questo caso, la devoluzione del bene non è avvenuta per la mancata adozione dei D.P.C.M riportanti gli elenchi dei beni da

escludere dal passaggio. Il successivo art. 56 bis del D.L. 69/2013, ha riguardato i soli beni di cui all'art. 5, comma 1, lett. e) e comma 4 del D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85, per cui all'attualità i beni del demanio marittimo non possono essere richiesti dagli enti territoriali.

7.3 Cenni sulle competenze gestorie dei beni del demanio portuale.

Parallelamente alla devoluzione delle competenze sui beni demaniali marittimi ad uso turistico-ricreativo dallo Stato agli Enti locali, avuto impulso dagli evoluti usi pubblici del mare, medesime esigenze sorgevano in relazione al sistema di gestione dei beni del demanio marittimo portuale¹²⁶, ovvero del bene porto nella sua interezza. I porti italiani ancora legati ad una concezione di tipo corporativo, perdevano costantemente competitività nei confronti dei grandi sorgitori comunitari, riscontrando enormi difficoltà nello sviluppo e rinnovo delle infrastrutture e dei servizi portuali.

Tuttavia, le attività svolte nei porti assumevano sempre più una portata di forte rilevanza pubblica coinvolgendo interessi

126 Sulla ripartizione di competenze amministrative in materia portuale, si vedano G. Sirianni, *I porti marittimi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Tomo II, Milano, 2005, p. 2546; S. M. Carbone, F. Munari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, p. 81; G. Tellarini, *I porti e le classificazioni*, in atti del convegno nazionale di studi sul tema *Le infrastrutture marittime ed aeronautiche. Evoluzione concettuale e problematiche di gestione*, Palermo, 2-3 maggio 2008, in *Riv. di dir. econ., tras. e amb.*, 2008, p. 6; F. Manganaro, *Il porto da bene demaniale ad azienda*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, cit., p. 259. In relazione al riparto di competenze concernente i porti turistici, cfr. L. Acquarone, P. M. Vipiana, *Porti turistici*, in *Dig. disc. priv. – Sez. commerciale*, vol. XI, Torino, 1995, p. 187; S. Bevilacqua, *Porti turistici ed aeroporti d'interesse regionale*, in atti del seminario di studi sul tema *Il turismo nel nuovo assetto dei rapporti tra Stato e regioni dopo la riforma del titolo V della Costituzione e dimensione comunitaria della materia*, Palermo, 5 dicembre 2005, in *Riv. di dir. econ., tras. e amb.*, vol. V, 2007, p. 90.

riguardanti talvolta l'intero territorio nazionale, se non addirittura importanza di carattere comunitario o internazionale.

Inoltre, come per i beni demaniali ad uso turistico-ricreativo, le opere avevano un impatto diretto sulle comunità locali sotto il profilo urbanistico, economico e sociale facendo sorgere talvolta un vero e proprio conflitto di interessi tra Enti dello Stato, in quanto coinvolgenti aspetti di natura statale e locale.

Secondo l'originario dettato costituzionale dell'art. 117, la competenza in materia di porti era esclusiva dello Stato. Tuttavia la norma conteneva una disposizione importante in merito alla portualità turistica¹²⁷. Infatti, l'art. 117 assegnava alle regioni la competenza legislativa in materia di *"turismo ed industria alberghiera"*¹²⁸, da esercitare entro i limiti ed i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato¹²⁹.

Mentre l'art. 59 del D.P.R. n. 616 del 1977, al comma 1¹³⁰ avviava il percorso per il conferimento alle regioni della competenza in ordine all'utilizzazione dei beni del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative, - al comma 2, prima parte, disponeva *"La delega di cui al comma precedente non si applica ai porti e alle aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della"*

127 art. 117, comma 1, della Costituzione;

128 Altra norma del d.P.R. n. 616 del 1977 rilevante in relazione ai porti (in particolare, quelli turistici) è l'art. 56, secondo cui *"le funzioni amministrative relative alla materia turismo ed industria alberghiera concernono tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale, anche nei connessi aspetti ricreativi, e dell'industria alberghiera, nonché gli enti e le aziende pubbliche operanti nel settore sul piano locale"*.

129 L'originario art. 118 della Costituzione, al comma 1 attribuiva alle regioni le funzioni amministrative nelle materie in cui potavano legiferare, mentre al comma 2 disponeva che lo Stato poteva delegare alle regioni ulteriori funzioni amministrative.

130 Sono delegate alle regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative. Sono escluse dalla delega le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale.

navigazione marittima", sottraendo alla delega delle funzioni amministrative le competenze in ordine ai porti, per riservarla ancora allo Stato¹³¹.

Tuttavia, il Codice della Navigazione già prevedeva, all'art. 19, che nei principali porti taluni servizi portuali, e la gestione dei beni demaniali marittimi, potessero essere affidati ad appositi enti costituiti per legge¹³². Tale disposizione iniziava ad evolversi sfociando in una normativa *ad Hoc* in materia di portualità e *governance* dei porti con la legge 28 gennaio 1984, n. 84, "*Riordino della legislazione in materia portuale*".

Con la legge n. 84 del 1984, si è optato per un decentramento di tipo istituzionale¹³³ facendo comunque registrare un aumento delle competenze delle regioni in materia portuale.

La suddetta legge ha sostituito la classificazione dei porti marittimi nazionali operata dal testo unico del 1885, ha adeguato la disciplina di settore, come quella relativa alle operazioni portuali, ai principi del diritto comunitario e alle norme del Trattato in materia di concorrenza e di libera circolazione, ed ha effettuato un riordino dell'intero ordinamento portuale.

La legge n. 84 del 1994, in materia di gestione dei beni demaniali marittimi ha trasferito le funzioni precedentemente svolte dall'Autorità marittima e dalle sopresse organizzazioni

131 In merito all'esclusione concernente i porti, prevista dal citato art. 59, si è espressa la Corte Costituzionale negando che la stessa si potesse riferire a tutti i porti, ritenendo che non fossero sottratte alla delega alle regioni le funzioni amministrative relative ai porti turistici, in quanto gli stessi "rappresentano una tipica utilizzazione dei beni per finalità turistiche e ricreative". Corte cost., 4 dicembre 2002, n. 511.

132 Sul punto, si veda G. Pierantozzi, *I profili giuridici e normativi del federalismo portuale*, in *Dir. mar.*, 2004, fasc. III, p. 778.

133 N. Gullo, *Beni pubblici*, cit., p. 314; G. De' Vergottini, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 2001, p. 601.

portuali¹³⁴ alle Autorità portuali, confermando alle Autorità marittime la gestione dei Porti dove non venissero costituite le Authority.

Secondo l'art. 8, comma 3 lett. h) della L. 84/94 le Autorità Portuali *"amministrano le aree e i beni del demanio marittimo compresi nell'ambito della circoscrizione territoriale di cui all'articolo 6, comma 7, sulla base delle disposizioni di legge in materia, esercitando, sentito il comitato portuale, le attribuzioni stabilite negli articoli da 36 a 55 e 68 del codice della navigazione e nelle relative norme di attuazione"* e, secondo la successiva lettera i)¹³⁵ *danno in concessione le aree demaniali, le banchine e gli specchi acquei esterni alle difese foranee, compresi nell'ambito portuale, alle imprese autorizzate all'esercizio delle operazioni portuali, anche per depositi e stabilimenti di prodotti petroliferi e chimici allo stato liquido, nonché di altri prodotti affini, siti in ambito portuale*¹³⁶.

Elemento importante della riforma portuale è sicuramente che grazie alla gestione del porto da parte delle Autorità portuali nasce una differenziazione tra la gestione amministrativa delle aree portuali dall'esercizio delle attività economiche svolte in porto; vedendo un vero e proprio ritiro dello Stato dall'attività imprenditoriale operando una netta separazione tra

134 Sul punto, si veda S. M. Carbone, F. Munari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 39.

135 Art. 8, comma 3, lett. i), e art. 18 della legge n. 84 del 1994.

136 Sulla gestione del demanio marittimo da parte delle Autorità portuali, si veda C. Ingratoci, *La concessione di aree e banchine*, in *Riv. dir. econ., trasp. e amb.*, 2007, vol. V, e in *Dir. mar.*, 2007, p. 984; F. Aprile, *Il governo dei porti italiani*, Roma, 1997, p. 79; S. M. Carbone, F. Munari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., 57. Si ricordi che alle concessioni rilasciate dalle Autorità portuali non si applica l'art. 01, comma 2, del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, che prevede la durata di sei anni e il rinnovo automatico per le concessioni rilasciate ai sensi del comma 1 della medesima norma.

regolamentazione dell'attività e svolgimento dell'attività d'impresa, secondo i principi Comunitari.

Anticipando, anche in questo caso, i contenuti della riforma del titolo V della Costituzione, il conferimento delle funzioni alle autonomie territoriali in materia di gestione amministrativa portuale ha visto un ulteriore *step* con l'adozione della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo di attuazione 31 marzo 1998, n. 112, all'art. 105, che hanno confermato l'esercizio delle funzioni amministrative sul demanio portuale in capo alle Autorità portuali e hanno conferito alle regioni quelle relative ai porti di rilevanza economica regionale e interregionale con decorrenza dal 1° gennaio 2002.

Restava escluse dal trasferimento, oltre alle aree di preminente interesse nazionale individuate con il D.P.C.M. del 1995, i porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, e quelli di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché.

In merito ai conflitti di attribuzione relativamente ai porti di rilevanza economica regionale e interregionale ed i porti turistici, la Corte costituzionale ha negato la piena vigenza al D.P.C.M. 21 dicembre 1995, di individuazione delle aree demaniali marittime sottratte alla delega alle regioni. La Corte ha affermato più volte che *“è da escludere, che il riferimento al D.P.C.M. del 1995 nelle norme statali¹³⁷, possa cristallizzare nel tempo l'appartenenza di aree portuali di interesse regionale o interregionale al novero di quelle escluse dal conferimento di funzioni alle Regioni in vista del loro “preminente interesse nazionale”. Ovvero, non opera*

¹³⁷ Si riferisce all'art. 105 del d.Lgs. n. 112 del 1998.

l'inserimento di porti turistici e commerciali, di rilevanza economica regionale ed interregionale, nel D.P.C.M. del 1995, ai fini del riparto delle funzioni amministrative in materia¹³⁸, in quanto, aggiunge la Corte – *“la materia del turismo è attualmente di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall’art. 118 della Costituzione”*¹³⁹ non escludendo la possibilità che alcuni porti possano, nel tempo, in ragione dell'accresciuta importanza ed in regime di leale collaborazione con la regione interessata, possa essere elevato a porto di rilevanza economica nazionale o internazionale.

A seguito delle pronunce della Corte costituzionale l'allora Ministero dei trasporti, è intervenuto con la circolare 17 aprile 2008, n. 4520¹⁴⁰, riconoscendo la necessità di una revisione generale degli elenchi di cui al D.P.C.M. 21 dicembre 1995 e dando atto della sottoscrizione di protocolli d'intesa tra Stato e regioni, diretti a definire i termini e i contenuti di una revisione dei suddetti elenchi.

Secondo il delineato quadro delle competenze in materia di porti regionali ed interregionali, il provvedimento sul federalismo demaniale, ed in particolare il trasferimento dei beni demaniali marittimi di cui all'art. 5, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 85/2010, riguarderebbe anche i beni del demanio marittimo ricadenti nelle

138 Corte cost., 10 marzo 2006, n. 89 sul Porto di Viareggio; Corte cost., 17 dicembre 2008, n. 412.

139 Così Corte cost., 17 dicembre 2008, n. 412; Corte cost., 19 ottobre 2007, n. 344; Corte cost., 10 marzo 2006, n. 89; Corte cost., 10 marzo 2006, n. 90. Si veda, anche, Corte conti, deliberazione n. 14/2006/P della Sezione del controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato del 15 dicembre 2006.

140 Il riferimento è alla circolare del Ministero dei trasporti – Direzione generale dei porti – prot. n. M. TRA/DINFR/4520, DIV. IV, del 17 aprile 2008.

circoscrizioni dei porti regionali ed interregionali citati. Tuttavia, anche in questo caso non opera la norma di cui al citato art. 5, comma 1, lett. a), per la mancata adozione dei D.P.C.M. contenenti gli elenchi dei beni esclusi.

Invece ai sensi dell'art. 5, comma 2 sono espressamente esclusi dal federalismo demaniale i porti di rilevanza economica nazionale ed internazionale, con l'eccezione del successivo comma 6 *“Nelle città sedi di porti di rilevanza nazionale possono essere trasferite dall'Agenzia del demanio al Comune aree già comprese nei porti e non più funzionali all'attività portuale e suscettibili di programmi pubblici di riqualificazione urbanistica, previa autorizzazione dell'Autorità portuale, se istituita, o della competente Autorità marittima.*

Come già detto nell'analisi delle competenze gestorie dei beni demaniali ad uso turistico-ricreativo, il successivo art. 56 bis del D.L. “fare” 69/2013, ha riguardato i soli beni immobili di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e), e comma 4, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, lasciando chiaramente fuori i beni del demanio marittimo e dei porti regionali ed interregionali.

In sintesi, qualora dovesse trovare attuazione il federalismo demaniale i beni demaniali marittimi dei porti regionali ed interregionali transiterebbero in proprietà alle regioni e per esse ai comuni in caso di sub-delega.

Degna di nota è l'istituzione nella Regione Toscana della nuova figura dell'Autorità Portuale Regionale. Infatti la regione, con Legge Regionale Toscana 28 maggio 2012, n. 23 ha istituito il suddetto ente cui ha fatto confluire le competenze per la gestione delle funzioni amministrative inerenti le risorse regionali in ambito portuale, per la programmazione, la pianificazione, la

realizzazione di opere, nonché la gestione delle concessioni nelle aree demaniali dei porti di interesse regionale di Viareggio¹⁴¹, Porto Santo Stefano, Marina di Campo e Giglio Porto.

Va da sé che il federalismo dei beni demaniali marittimi dei suddetti porti transiterebbero nella proprietà della istituita Autorità Portuale Regionale.

Delineato il quadro delle competenze gestorie dei beni demaniali marittimi occorre verificare come opereranno le residuali competenze in capo allo Stato in materia di tutela dominicale dei beni.

7.4 La tutela dominicale dei beni demaniali marittimi e le residuali competenze delle Capitanerie di Porto

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti fin dal primo momento lo Stato ha inteso delegare le funzioni sulla gestione della funzione amministrativa, riservando ad esso le funzioni che inerivano alla situazione giuridica del bene.

Ciò è apparso evidente soprattutto in merito al conferimento della funzione concessoria, espressamente prevista dall'art. 105 del decreto legislativo n. 112 del 1998, mentre sorgevano numerosi dubbi in merito ad altre funzioni esercitate sul demanio marittimo, non direttamente citate all'interno del suddetto decreto legislativo¹⁴².

¹⁴¹ In merito, cfr. sentenza della Corte Costituzionale n. 89/2006 sul conflitto di competenze e classificazione del porto di Viareggio.

¹⁴² In proposito M. Olivi, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali e titolarità del bene e titolarità delle funzioni*, cit., p. 2424, nota 3. Cfr., dello stesso Autore, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, cit., p. 152. Per una lettura del principio di sussidiarietà nella sua dimensione statica e dinamica, si veda, in giurisprudenza, Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303.

Parrebbe esserci una netta differenziazione tra la competenza statale relativa all'esercizio delle funzioni che attengono alla configurazione giuridica del bene e la competenza regionale relativa all'esercizio della funzione amministrativa di gestione del bene.

Dalla lettura del dispositivo dell'art. 10 del D.P.R. 616/77 emerge che *“Salvo diversa specifica disciplina per ogni provvedimento amministrativo di classificazione di beni o di opere riservato allo Stato da cui possa conseguire uno spostamento di competenze tra Stato e regioni si procede d'intesa con le regioni interessate”*. Pertanto, fatta eccezione per la necessità dell'intesa con le regioni interessate nel caso di classificazioni di beni o di opere da cui poteva conseguire uno spostamento di competenze tra Stato e regioni, tutte le funzioni amministrative attinenti alle c.d. vicende della demanialità del bene, quali la classificazione, la sclassifica o sdemanializzazione, la devoluzione delle opere, l'ampliamento e la delimitazione del demanio marittimo, il cui esercizio, è relativo alla configurazione giuridica del bene ed alla tutela della proprietà, sono rimaste in capo allo Stato.

Tali competenze, sono esercitate prioritariamente dalle Capitanerie di Porto e talvolta di concerto con l'Ente gestore (Regione e/o comune), l'Organo tecnico (Provveditorato alle Opere Pubbliche – Ministero Infrastrutture e Trasporti) e l'Organo finanziario dello Stato (Agenzia del demanio).

La Corte costituzionale in merito ad una pronuncia sul demanio marittimo¹⁴³ ha evidenziato come le attribuzioni spettanti

143 Corte cost., 9 maggio 2003, n. 150. dalla lettura della sentenza risultano particolarmente significative le argomentazioni difensive dell'Avvocatura generale dello Stato, riassunte dalla citata pronuncia nei seguenti termini: “Il ricorso - sostiene, inoltre, l'Avvocatura dello Stato - sarebbe in ogni caso infondato nel merito: a)

allo Stato in qualità di proprietario precedono le funzioni legate alla utilizzazione del bene. In merito la Corte sottolinea come le vicende legate alla titolarità del bene demaniale non vadano confuse con il potere di disciplinarne l'uso evidenziando che il conferimento alle autonomie territoriali delle funzioni di cui all'art. 105, comma 2, lett. l), del decreto legislativo n. 112 del 1998 *“non equivale a conferimento di tutte le funzioni amministrative riferite al demanio marittimo”*, respingendo in tal modo le pretese delle regioni sulla titolarità delle funzioni dominicali.

Anche la Corte dei Conti, in una più recente indagine svolta sul demanio marittimo si è orientata su una netta distinzione tra le funzioni gestionali e le funzioni dominicali¹⁴⁴.

La Corte dei conti osserva che tra le funzioni di tutela dominicale, quale competenza esclusiva dello Stato, rientrano:

1. la delimitazione (art. 32 Cod. Nav.);
2. l'ampliamento, con l'acquisizione di zone adiacenti di proprietà privata (art. 33 Cod. Nav.);
3. la consegna di aree demaniali marittime per altri usi pubblici (art. 34 Cod. Nav.);
4. la sdemanializzazione o classificazione, che comporta il passaggio del bene dal demanio al patrimonio disponibile (art. 35 Cod. Nav.);

per l'inesistenza di qualsivoglia disposizione della novella costituzionale o del d.Lgs. n. 112 del 1998, che disponga il trasferimento dallo Stato alle Regioni e/o agli enti locali, di quel complesso di diritti, poteri, doveri, in cui si sostanzia la proprietà o, comunque, l'appartenenza allo Stato dei beni del demanio marittimo, alla stregua della disciplina codicistica; b) per l'inerenza di tale disciplina all'ordinamento civile”, materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, nel testo novellato dell'art. 117 secondo comma, lett. l), Cost.; c) per gli indici ermeneutici estrapolabili dal disposto dell'art. 86 del d.Lgs. n. 112 del 1998, il quale espressamente dispone il trasferimento alle Regioni di beni e risorse del demanio idrico, senza nulla prevedere invece per quelli del demanio marittimo, ... omissis ... “.

144 Corte dei Conti, deliberazione n. 29-2008-G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti del 19 dicembre 2008, dal titolo *La riscossione dei canoni nelle concessioni del demanio marittimo*, p. 23.

5. l'incameramento da parte dello Stato delle opere non amovibili (anche definite di difficile rimozione) realizzate dal concessionario sul demanio marittimo, per effetto della devoluzione prevista alla cessazione della concessione (art. 49 Cod. Nav.);
6. la decisione di far abbattere costruzioni e innovazioni abusive (art. 54 Cod. Nav.);
7. il consenso all'esecuzione di opere in prossimità del demanio nella zona dei 30 metri della proprietà privata (art. 55 Cod. Nav.);
8. la determinazione e la riscossione dei canoni, affidate alla gestione e al controllo dei competenti organi dello Stato, Ministeri ed Agenzie;

A conferma dell'affermata titolarità della tutela dominicale in capo allo Stato, la Corte dei Conti ha evidenziato come sia necessario l'intervento del legislatore statale per l'individuazione dei beni che devono essere trasferiti alle regioni e agli enti territoriali. A riprova di quanto affermato dalla giurisprudenza contabile, anche per l'attuazione del federalismo demaniale è stato necessario l'emanazione di provvedimenti normativi, da parte del legislatore.

Pertanto, il passaggio di beni, proprio in ossequio alle residuali competenze dominicali dello Stato, richiede due tipologie di intervento, uno di carattere normativo (assenso del proprietario-Stato mediante l'individuazione dei beni e delle modalità del trasferimento) e l'altro di carattere amministrativo.

Anche dopo la prima riforma del titolo V, nel 2001 la Corte Costituzionale ha negato che sulla Carta fosse riconosciuta una

implicita attribuzione di beni¹⁴⁵, ritenendo comunque indispensabile l'intervento del legislatore statale per l'individuazione dei beni da trasferire alle autonomie territoriali.

Il ragionamento operato dalla Suprema Corte è volto a garantire la continuità nell'attività di tutela del bene, riconosciuta nell'esigenza di omogeneità di trattazione sul territorio nazionale dei beni aventi stessa natura, e con riferimento alle regole di utilizzazione del bene. Infine, si può affermare che la presenza di diversi soggetti istituzionali che operano a vario titolo sul bene, possa garantire maggiore tutela per il bene stesso.

Come già evidenziato, lo Stato si avvale delle Capitanerie di Porto per lo svolgimento delle funzioni di tutela dominicale del bene demaniale marittimo. Quale riscontro pratico, come avremo modo di vedere nell'analisi di casi di studio, nel Compartimento Marittimo di Viareggio sono emerse numerose criticità legate all'assolvimento dei suddetti compiti di tutela dominicale, soprattutto con riferimento alla classificazione delle opere (facile/difficile rimozione), agli incameramenti e alle istanze di sdemanializzazione.

Proprio in merito alla classificazione della natura delle opere la Regione Toscana, con la seduta del 17 aprile 2013 ha approvato le "modifiche alla Legge Regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle Leggi Regionali in materia di turismo)" adottando, mediante il Decreto del Presidente della Giunta Regionale Toscana 24 settembre 2013, n. 52/R¹⁴⁶, una propria definizione di opere amovibili

¹⁴⁵ Cfr. Corte Costituzionale. n. 241 del 2004 la Corte riteneva necessario l'intervento del legislatore statale, per l'attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione, che doveva fissare i principi generali di attribuzione del patrimonio alle autonomie territoriali e definire l'ambito e i limiti entro cui potrà esplicarsi la potestà dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

¹⁴⁶ Modifiche alla Legge Regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle Leggi Regionali in materia di turismo)". Tale modifica prevedeva che entro 60 giorni, la Giunta della regione Toscana doveva provvedere

realizzate sul pubblico demanio, facendo sorgere un probabile conflitto di competenze.

Infine, cercheremo di analizzare quali siano gli scenari possibili legati all'attuazione del federalismo demaniale di cui al D.Lgs. 85/2010, con riferimento all'eventuale nuovo proprietario del bene, cui dovranno necessariamente essere conferite le attribuzioni inerenti le configurazioni giuridiche del bene.

a modificare il Regolamento attuativo 23 aprile 2001, n. 18/R nel quale sarebbero state inserite le caratteristiche tecniche per l'individuazione delle opere di facile rimozione realizzate su aree demaniali marittime oggetto di concessione per finalità turistico-ricreative. Tale modifica al regolamento avveniva con Decreto del Presidente della Giunta Regionale Toscana 24 settembre 2013, n. 52

CAPITOLO VIII

Casi di studio del federalismo demaniale e del demanio marittimo

8.1 - 1° caso – La richiesta di assegnazione e sdemanializzazione della strada Litoranea di Forte dei Marmi

Il Comune di Forte dei Marmi è titolare di diverse concessioni¹⁴⁷ di zone del demanio marittimo comprese tra il Comune di Montignoso ed il Comune di Pietrasanta per mantenere un'area complessiva pari a 149.342,26 mq, comprensiva di 4,6 Km di strada pubblica, allo scopo di utilizzarla per viabilità stradale, verde pubblico, monumenti, pinete e giardini e sosta veicoli a pagamento.

Per il mantenimento delle suddette aree il Comune di Forte dei Marmi, in qualità di concessionario, corrisponde allo Stato un canone ricognitorio per pubbliche finalità (ridotto del 90%), ad eccezione della concessione relativa al mantenimento degli stalli

¹⁴⁷ Licenza n. 14/2004 relativa ad una zona demaniale marittima di mq 148 situata tra la via Spinetti e la via Matteotti allo scopo di utilizzarla a verde pubblico; Licenza n. 15/2014 relativa ad una zona demaniale marittima di mq 11.590 tra le vie Risorgimento, Matteotti e Spinetti ed il Viale Italico allo scopo di mantenervi "monumenti, pinete e giardini"; Licenza n.03/2010 relativa ad una zona demaniale marittima di mq 132.787,24 compresa tra il Comune di Montignoso ed il Comune di Pietrasanta allo scopo di utilizzarla ad uso viabilità stradale e verde pubblico. Licenza 04/2010 relativa ad una zona demaniale marittima di mq 4.817,02 compresa tra il confine di Montignoso ed il comune di Pietrasanta allo scopo di utilizzarla ad uso sosta veicoli a pagamento.

di sosta a pagamento per i quali, essendoci finalità di lucro, l'Amministrazione paga il canone intero dovuto per Legge.

In merito, il Comune di Forte dei marmi lamenta una rigida gestione amministrativa connessa allo status di bene demaniale delle aree. Le suddette aree necessitano di continui lavori legati alla manutenzione ordinaria e straordinaria¹⁴⁸ e per il quale, anche il Comune, deve dotarsi, unitamente alle autorizzazioni urbanistico-edilizie, del nulla osta demaniale dell'Ente gestore (se stesso) oltre al parere ex art. 13 del Reg. Cod. Nav. dell'Agenzia del Demanio.

A seguito delle rappresentate criticità, nel tempo l'Amministrazione civica, presentava dapprima istanza per la consegna gratuita ex art. 34 del Codice della Navigazione¹⁴⁹ la quale veniva respinta dal dispaccio del Ministero Infrastrutture e Trasporti, n. 14407 del 11 novembre 2009, anche alla luce dei pareri negativi dell'Autorità Marittima e dell'Agenzia del Demanio¹⁵⁰. Tuttavia, nel dispaccio citato, il Ministero Infrastrutture e Trasporti segnalava alla Capitaneria di Porto di voler valutare una eventuale attivazione della procedura di sdemanializzazione ex art. 35 del Codice della Navigazione¹⁵¹

148 Manutenzione del manto stradale, della segnaletica orizzontale e verticale, cura dei servizi quali pubblica fognatura, elettricità, cura del verde.

149 Materia residuale di competenza dello Stato, gestita dall'Amministrazione Marittima. Art. 34 "Destinazione di zone demaniali marittime ad altri usi pubblici".

150 Dispaccio M_TRA_PORTI/14407 del 11 novembre 2009. In merito il Ministero Infrastrutture e Trasporti – Direzione Generale per i Porti evidenzia che *"Il Comune di Forte dei Marmi, pur potendo beneficiare del particolare regime giuridico di cui alla vigente normativa, la fattispecie in questione non rientra tra quelle previste dal novellato art. 34 Cod. Nav. che in maniera specifica prevedono congiuntamente la presenza sia dei requisiti della pubblica utilità che della temporaneità dell'utilizzo dei beni oltre che, in linea di massima, dell'assenza di ogni fine lucrativo. In particolare non si ritiene sussistano i requisiti della temporaneità dell'utilizzo e dell'assenza dei fini di lucro"*. Il comune chiedeva la consegna perpetua ed inoltre manteneva sull'are stalli di sosta a pagamento.

151 Per la disciplina del procedimento v. DPCM 72/2011 recante *"Regolamento di individuazione dei termini superiori ai novanta giorni per la conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 7 della legge 18 giugno 2009, n. 69"*; V. anche allegato A) alla legge 24 novembre

finalizzata al successivo acquisto da parte dell'Amministrazione civica ai sensi dell'art. 1, comma 434 della legge 30 dicembre 2004, n. 311¹⁵².

A seguito di delibera consiliare n. 41 del 11 luglio 2012¹⁵³, l'Amministrazione di Forte dei Marmi, nota 30475 del 14 novembre 2013¹⁵⁴, presentava istanza finalizzata alla richiesta di sdemanializzazione delle aree *de qua*, come suggerito nel dispaccio 14407 del 11 novembre 2009.

Parallelamente, nell'ambito della finestra del federalismo demaniale aperta tra il 01 settembre 2013 ed il 30 novembre 2013 dall'art. 56 bis del D.L. "fare" 69/2013, il Comune presentava la richiesta di assegnazione del bene demaniale marittimo per il mantenimento della strada Litoranea. La domanda veniva presentata in data 28 novembre 2013 tramite l'applicativo *web-based* messo a disposizione dall'Agenzia del demanio per le domande di attribuzione.

L'istanza del Comune di Forte dei Marmi sin dall'inizio non soddisfaceva i requisiti per l'assegnazione dell'area demaniale marittima, in quanto ai sensi del comma 1 dell'art. 56 bis del D.L.

2000, n. 340, recante "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi" secondo cui il procedimento di cui all'art. 35 del Codice della navigazione era da delegificare e semplificare.

152 Le aree che appartengono al patrimonio e al demanio dello Stato, sulle quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni hanno realizzato le opere di urbanizzazione di cui all'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, e successive modificazioni, sono trasferite in proprietà, a titolo oneroso, nello stato di fatto e di diritto in cui si trovano, al patrimonio indisponibile del comune che le richiede, con vincolo decennale di inalienabilità

153 La delibera disponeva di richiedere alle competenti Autorità Marittime, ai sensi dell'art. 35 del Codice della Navigazione, la sdemanializzazione delle aree relative alla Strada Litoranea (compresi la via Spinetti, la via Matteotti, il viale Italico e la via del Risorgimento e parte della via Spinetti fino all'incrocio con la via Mazzini al fine di inquadrarle nella categoria dei beni pubblici statali, ma nella tipologia dei beni patrimoniali disponibili.

154 Nota 30475 del Comune di Forte dei Marmi. Tra le premesse, chiedendo la sdemanializzazione delle aree, evidenziava *"Il carattere della demanialità è ormai ancorato, per consolidata giurisprudenza, ad alcuni criteri direttivi quali 1) che l'area sia normalmente raggiungibile dalle mareggiate ordinarie, 2) che l'area sia tuttora utilizzabile per i pubblici usi del mare identificabili nell'accesso, approdo e tiro in secco dei natanti, nella pesca nella difesa e nella balneazione"*.

69/2013 era possibile richiedere l'assegnazione dei soli beni di cui all'art. 5, comma 1, lettera e) del D.Lgs. 85/2010.

Infatti l'Agenzia del demanio rigettava l'istanza di attribuzione evidenziando che "il trasferimento in proprietà alle Regioni dei beni appartenenti al demanio marittimo, di cui all'art. 5, comma 1, lettera a), del D.Lgs. 85/2010 è disciplinato dall'art. 3, comma 1, lettera a), del medesimo D.Lgs. 85/2010, che ad oggi non ha trovato attuazione non essendo stati emanati i previsti decreti del presidente del Consiglio dei Ministri.

Tuttavia, verifichiamo di seguito il procedimento seguito per l'istanza di assegnazione del bene nell'ambito del federalismo demaniale, unitamente ad un cenno sull'istruttoria esperita dalla Capitaneria di Porto di Viareggio finalizzata all'attivazione del procedimento di sdemanializzazione di cui all'art. 35 del Codice della Navigazione.

8.1.1) La domanda di attribuzione di Viale Italoico

L'art. 56 bis ha previsto, quale fase di presentazione delle domande di attribuzione, il lasso temporale dal 01 settembre 2013 al 30 novembre 2013. Al comma 2, prima parte, infatti, la norma statuisce che *"a decorrere dal 01 settembre 2013, i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni che intendono acquisire la proprietà dei beni ... presentano all'Agenzia del demanio, entro il termine perentorio del 30 novembre 2013, con le modalità tecniche da definire a cura dell'Agenzia medesima, una richiesta di attribuzione sottoscritta dal rappresentante legale*

dell'ente, che identifica il bene, ne specifica le finalità di utilizzo e indica le eventuali risorse finanziarie preordinate a tale utilizzo"

In merito alle modalità tecniche per la presentazione delle domande¹⁵⁵, l'Agenzia del demanio ha predisposto una sezione apposita sul proprio *sito internet*¹⁵⁶ con un link di accesso all'applicativo telematico¹⁵⁷. Tale applicativo consente, di monitorare l'intero procedimento, oltre ad essere anche il mezzo di cognizione dell'esito dell'istanza e dell'eventuale prosieguo dell'iter di attribuzione.

Con riferimento a questa prima fase, il Comune provvedeva in data 28 novembre 2013 a fornire, mediante la compilazione online dei *form*, gli elementi necessari all'Agenzia del demanio per la valutazione del procedimento di attribuzione.

L'applicativo, al quale si accede mediante l'inserimento di credenziali precedentemente rilasciate¹⁵⁸, consentiva di selezionare l'immobile presente nell'ambito territoriale specificando Regione, Provincia e Comune¹⁵⁹ ma anche la possibilità di indicare un bene non incluso negli elenchi. Infatti la strada Litoranea del Comune di Forte dei Marmi, in quanto bene

155 A. Natalini, *L'E-Government nell'ordinamento italiano*, in *L'e-Government* a cura di VESPERINI G., Milano, 2004, p. 6 "Secondo il quadro normativo vigente, relativo all'uso delle tecnologie dell'innovazione e della comunicazione nell'azione amministrativa, è possibile sviluppare tutte le fasi del procedimento amministrativo mediante procedure telematiche".

156 V. sito www.agenziademanio.it sezione federalismo demaniale.

157 Nella sezione per la presentazione delle domande si accede mediante delle credenziali di accesso nella combinazione codice fiscale/password all'indirizzo <https://federalismodemaniale.agenziademanio.it/FederalismoDemaniale/login.jsp>.

158 In proposito, al fine di facilitare le operazioni di accreditamento al portale del federalismo demaniale, è stato utilizzato il sistema di controllo di accesso unificato a PuntoFisco, già rilasciato agli Enti territoriali dall'Agenzia delle Entrate. Gli amministratori di sistema di ciascun Ente, già censiti all'interno di PuntoFisco, dovevano accedere all'applicativo PuntoFisco, nella sezione 'Gestione utenti', ed assegnare agli utenti da abilitare già noti al sistema il profilo appositamente creato per la richiesta dei beni di proprietà dello Stato.

159 I beni resi disponibili al trasferimento sono quelli di cui all'elenco pubblicato dall'Agenzia del Demanio già nel luglio 2010. Pur non essendo specificamente previsto dal d.Lgs. 85/2010, l'Agenzia del demanio ha provveduto comunque a pubblicare l'elenco dei beni statali trasferibili sul sito.

demaniale marittimo ci cui dall'art. 3, comma 1, lettera a) del D.Lgs. 85/2010, non era incluso tra i beni per cui poteva essere richiesta l'attribuzione.

Alla fine della compilazione il sistema generava un modello precompilato di domanda, da far sottoscrivere al Legale Rappresentante dell'Ente.

Terminata la predisposizione degli atti e dei documenti necessari, con allegato il modello di domanda scannerizzato¹⁶⁰, l'istanza veniva trasmessa telematicamente all'Agenzia del demanio¹⁶¹.

8.1.2) La fase della raccolta delle informazioni ed il parere negativo dell'Agenzia del demanio

Ai sensi del secondo periodo, comma 2, dell'art. 56 bis, *“l'Agenzia del demanio, verificata la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della richiesta, ne comunica l'esito all'ente interessato entro sessanta giorni dalla ricezione della richiesta”*.

L'Agenzia del demanio, dopo aver acquisito le informazioni necessarie per lo svolgimento della fase decisionale¹⁶², orientata

160 Così facendo il documento cartaceo, trasformato in documento informatico utilizzando lo scanner e allegato all'invio telematico, ha acquisito il medesimo valore giuridico del documento inviato secondo quanto previsto dall'articolo 6, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 relativamente all'utilizzo del telefax.

161 *Valore giuridico della trasmissione*. Art. 45, del codice dell'amministrazione digitale. D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82. In merito all'inoltro telematico delle domande di attribuzione, va detto che ai sensi del codice dell'amministrazione digitale, l'invio acquisisce valore giuridico in quanto l'autore è stato identificato mediante Codice Fiscale e Password rilasciate secondo la procedura di accreditamento sul sito dell'Agenzia dell'Entrate.

162 In proposito, M. Nigro, *Il procedimento amministrativo tra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione*, in *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione, atti del convegno di Messina-Taormina*, 25-26 febbraio 1988, Milano 1990, p. 17. L'importanza del procedimento si rivela, non nel suo tratto finale, ma nell'istruttoria che lo sostanzia”.

alla raccolta degli elementi richiesti dai principi del federalismo fiscale e demaniale, provvedeva a comunicare al Comune di Forte dei Marmi i motivi ostativi all'accoglimento della domanda legati soprattutto alla natura demaniale marittima del bene per cui non era possibile richiederne l'attribuzione.

Come si evince dall'ordine degli eventi, e sulle motivazioni esposte dall'Agenzia del demanio, possiamo affermare che la decisione si è basata fundamentalmente sull'assunto che il bene fosse escluso dalla fase del federalismo demaniale prevista dall'art. 56 bis, comma 1 del D.L. 69/2013. Pertanto, l'Agenzia del demanio, provvedeva al termine della fase istruttoria a comunicare all'Ente il suddetto motivo ostativo all'accoglimento della domanda.

A tal proposito, il comma 2, seconda parte, dell'art. 56 bis del D.L. 69/2013, dispone che *“in caso di esito negativo, l'Agenzia comunica all'ente interessato i motivi ostativi all'accoglimento della richiesta. Entro trenta giorni dalla comunicazione del motivato provvedimento di rigetto, l'ente può presentare una richiesta di riesame del provvedimento, unitamente ad elementi e documenti idonei a superare i motivi ostativi rappresentati dall'Agenzia del demanio”*

Come consentito dalla norma suesposta, il Comune di Forte dei Marmi presentava richiesta di riesame producendo osservazioni e/o documenti al fine di *“...eliminare gli ostacoli all'accoglimento della domanda, prima che essa sia definitivamente archiviata”*¹⁶³.

¹⁶³ R. Ollari, *Per tutelare l'interesse pubblico possibile annullare d'ufficio gare e permessi di costruire*, in *Edilizia e territorio*, 2005, f. 8, p. 18.

La disciplina in esame ha attivato un sub-procedimento partecipativo nel quale l'ente territoriale ha potuto presentare nuovi documenti e/o deduzioni affinché l'Agenzia del demanio possa, sulla scorta delle proprie precedenti conclusioni e delle osservazioni formulate dall'ente, pervenire ad una determinazione differente¹⁶⁴.

Tuttavia, l'agenzia del demanio confermava il proprio parere negativo, comunicando il non accoglimento definitivo della domanda in data 04 aprile 2014, rappresentando che il bene *“non rientra tra gli immobili di cui all'art. 5, comma 1 lettera e) del D.Lgs. 85/2010, così come richiamato dal comma 1 dell'art. 56 bis del D.L. n. 69/2013. Il trasferimento in proprietà alle Regioni dei beni appartenenti al demanio marittimo, di cui all'art. 5, comma 1, lettera a), del D.Lgs. 85/2010 è disciplinato dall'art. 3, comma 1, lettera a), del medesimo D.Lgs. 85/2010, che ad oggi non ha trovato attuazione non essendo stati emanati i previsti decreti del presidente del Consiglio dei Ministri”*. In merito occorre osservare che si sta ripetendo quanto verificatosi con l'attuazione della delega delle funzioni amministrative disposta con l'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977. A suo tempo la giurisprudenza osservava come la delega non operasse fino all'emanazione del D.P.C.M.¹⁶⁵ individuativo dei beni esclusi.

164 Cfr. S. Toschei, *Maggiori poteri al responsabile del procedimento*, in *Guida diritto*, 2005, f. 10, p. 65.

165 Cons. Stato, sez. VI, 16 giugno 1987, n. 358. La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che la delega non operasse, una volta scaduto il termine del 31 dicembre 1978, in mancanza del decreto di individuazione delle aree sottratte alla stessa. In merito l'Avvocatura generale dello Stato, si era già espressa con il parere 4 maggio 1979, n. 11887.

8.1.3) Lo scenario nel caso del parere positivo dell'Agenzia del demanio

In caso di esito dell'istruttoria, l'Agenzia del demanio avrebbe proceduto a comunicare al Comune di Forte dei Marmi il parere positivo al trasferimento. In tal caso, *tutte le spese per l'eventuale regolarizzazione catastale, propedeutiche al provvedimento di trasferimento della proprietà dell'immobile saranno cura del nuovo Ente proprietario*¹⁶⁶.

Nei trenta giorni successivi alla comunicazione dell'esito, l'Agenzia del Demanio avrebbe chiesto all'Amministrazione civica di confermare la propria volontà nel voler divenire nuovo proprietario del bene. Il Comune avrebbe dovuto confermare entro 120 giorni mediante la trasmissione all'Organo finanziario della delibera consiliare, unico vero atto di manifestazione della volontà dell'Ente, coerentemente alla volontà politica espressa dalla collettività.

Infine, nei successivi 90 giorni, spettava all'Agenzia del demanio emanare formale provvedimento di trasferimento del bene all'Ente richiedente.

In caso di non conferma della volontà dell'Ente nel ricevere il bene richiesto, trattandosi di termini ordinatori, l'Agenzia del demanio poteva liberamente provvedere a verificare le ulteriori richieste concorrenti e procedere ad assegnare il bene ad un altro Ente richiedente. In caso contrario, in mancanza di richieste, il bene sarebbe rimasto nella proprietà demaniale statale.

¹⁶⁶ V. fac-simile di risposta consultabile presso il sito internet dell'agenzia del demanio al link <http://www.agenziademanio.it/opencms/it/Federalismo/index.html>.

In tal caso, seppure in assenza di disposizioni in merito, è presumibile che qualsiasi Ente possa, in qualunque momento, procedere a richiedere un bene statale. Tale lettura ci porta a non considerare il provvedimento sul federalismo demaniale vincolato al mero arco temporale 01 settembre – 30 novembre 2013. Ma, verificata l'eventuale disponibilità di nuovi beni non utilizzati dalle amministrazioni statali, un Ente ha la facoltà di richiedere, ai sensi del D.Lgs. 85/2010, l'assegnazione di un determinato bene. In tal caso l'Agenzia del demanio, seguendo le norme sul federalismo demaniale può attivare il procedimento di assegnazione del bene¹⁶⁷.

Verificata la volontà dell'Ente nel ricevere in proprietà il bene, conformemente al comma 2), dell'art. 56 bis, l'Agenzia del demanio procede al trasferimento con successivo provvedimento.

Il provvedimento amministrativo di trasferimento viene adottato con Decreto Direttoriale del Direttore Regionale dell'Agenzia del Demanio.

L'atto adottato con decreto Direttoriale, ai sensi del comma 1, dell'articolo 9 del D. Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 costituisce titolo per la trascrizione e voltura da effettuarsi a spese e cura dell'Ente assegnatario come analizzato nel paragrafo precedente.

Lo schema di Decreto, reso disponibile sul sito dell'Agenzia del Demanio¹⁶⁸, recita al primo articolo che *“a decorrere dalla data del presente provvedimento l'Agenzia del Demanio, in nome e per*

167 V. A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2010, 12, 1233 e R. Gallia, *Il federalismo demaniale*, in *Rivista giuridica Mezz.*, 2010, 3, 970 ss.; F. Scuto, *Il “federalismo patrimoniale” come primo “atto” del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale* in *Astrid Rassegna*, n.3, 2010;

168 v. fac-simile di Decreto consultabile presso il sito internet dell'agenzia del demanio al link <http://www.agenziademanio.it/opencms/it/Federalismo/index.html>.

conto dello Stato, trasferisce, a titolo gratuito, al Comune/Provincia/Regione, ai sensi dell'art 56 bis del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni con legge 9 agosto 2013, n. 98, la piena e assoluta proprietà del compendio immobiliare”, con di seguito riportata la descrizione del bene, l'ubicazione territoriale e tutti gli estremi di individuazione catastali ed i dati della scheda patrimoniale e dell'iscrizione del bene in “Conservatoria dei Registri Immobiliari” tenuti presso le Ragionerie Provinciali.

Il provvedimento di trasferimento, inizia a produrre i propri effetti, dal giorno in cui ne viene data la pubblicità secondo le norme del Codice Civile¹⁶⁹, dal quale l'Ente assegnatario diviene l'effettivo proprietario.

Come disposto dall'art. 56 bis, comma 6, i beni trasferiti, con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi, entrano a far parte del patrimonio disponibile delle regioni e degli enti locali. Il trasferimento ha luogo nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano, con contestuale immissione di ciascun ente territoriale, a decorrere dalla data di sottoscrizione dell'atto formale di trasferimento del bene di cui ai commi 2 e 3, nel possesso giuridico e con subentro del medesimo in tutti i rapporti attivi e passivi relativi al bene trasferito.

Pertanto, secondo gli atti messi a disposizione dall'Agenzia del Demanio, per il pieno possesso giuridico del bene ed il subentro nei rapporti giuridici attivi e passivi, occorre formalizzare il passaggio del bene mediante la redazione di un verbale di consegna indicanti la consistenza del bene sottoscritto da parte

¹⁶⁹ Libro VI, Titolo I, Capo I, della trascrizione degli atti relativi ai beni immobili, artt. 2643 e ss. C.C.

del rappresentante dell'Agenzia del Demanio e dell'Ente assegnatario.

Infine, a seguito delle formalizzazioni di cui sopra il trasferimento del bene ha luogo nello stato di fatto e di diritto in cui lo stesso si trova, con tutte le servitù attive, passive, apparenti e non apparenti, continue e discontinue, pertinenze e dipendenze, accessori, oneri e pesi ed entra a far parte del patrimonio disponibile dell'Ente¹⁷⁰ con conseguente sclassifica del bene.

Inoltre, verranno posti a carico dell'Ente assegnatario tutte gli oneri relativi alle eventuali operazioni di regolarizzazione urbanistico-edilizia e catastale relativamente ai beni oggetto di trasferimento.

8.1.4) Il parere positivo della Capitaneria di Porto alla sdemanializzazione di viale Italico

Il Comune di Forte dei Marmi, già consapevole del parere negativo all'assegnazione del bene demaniale marittimo, presentava in data 14 novembre 2013, al Capo del Compartimento Marittimo di Viareggio¹⁷¹, segnalazione motivata finalizzata alla richiesta di sdemanializzazione del litorale di Forte dei Marmi, già in concessione, adibita a viabilità, verde pubblico, giardini, monumenti e stalli di sosta a pagamento evidenziando

¹⁷¹ Si tratta di questione che riguarda la titolarità dominicale del bene, che (in quanto demanio marittimo) permane allo Stato: cfr. C. cost. 9 maggio 2003 n. 150, in *Dir. trasp.*, 2004, 138, con nota di REALE, *Titolarità del demanio marittimo e conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione in tema di relativi rapporti concessori, alla luce della l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3*. L'esercizio della titolarità delle funzioni legislative e amministrative della regione non può comunque incidere nella disciplina degli aspetti dominicali del demanio marittimo: cfr. C. cost. 14 novembre 2008 n. 370

come il bene avesse perso il carattere della demanialità, sia dal punto di vista naturalistico, sia in quanto l'uso esula dai tradizionali usi pubblici del mare.

In merito la Capitaneria di Porto di Viareggio, sulla base della segnalazione ricevuta dal Comune di Forte dei Marmi avviava d'ufficio una istruttoria per la valutazione dei requisiti della demanialità con riferimento alla sussistenza dei pubblici usi del mare¹⁷². Tale istruttoria si concludeva il 05 marzo 2014 con l'inoltro¹⁷³ al competente Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dell'intera istruttoria, con annesso Mod. 78 contenente il parere favorevole dell'Autorità Marittima.

La Capitaneria di Porto, ha considerato per il suddetto tratto di demanio marittimo la cessazione della demanialità per perdita dei requisiti¹⁷⁴, sia con riferimento agli elementi naturalistici, sia con riferimento all'uso che se ne fa, essendo, la sua utilizzazione, non più connessa ai pubblici usi del mare, ma solo riferita alle opere di urbanizzazione legate alla viabilità pubblica. Tale destinazione non è contemplata tra i pubblici usi del mare, come definiti dalla dottrina e dalle varie pronunce giurisprudenziali¹⁷⁵.

172 C. Angelone, *Arenili relitti ed occupazioni abusive*, in *Porti mare terr.*, 1985, 58; Di Giandomenico, *Consistenza, identificazione e gestione del demanio marittimo*, in *Regioni e demanio marittimo*, cit., 75; Romanelli, Comenale Pinto, *La tendenza a distinguere nell'ambito dell'attuale demanio marittimo i beni necessari ai trasporti marittimi dai beni con diversa destinazione*, in *Arch. giur.*, 1984, 603. Si è anche da alcuni escluso lo stesso valore giuridico della nozione di « arenile » (comunque da ricomprendere in quella di « spiaggia »): ARSI, *I beni pubblici*, in *Trattato di diritto amministrativo* a cura di Cassese, II. *Diritto amministrativo speciale*, Milano 2000, 1286.

173 Nota n. 03.03.02/4484 in data 05 marzo 2013 della Capitaneria di Porto di Viareggio con annesso Mod. 78 v. punto 12.

174 V. in merito G. Mascioli, *Natura giuridica della duna costiera ovvero i confini marittimi delle nuove competenze locali*, p. 2120 ess. Così, D. Gaeta, *Lido e spiaggia*, cit., p. 920; M. L. Corbino, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, cit., p. 44; G. Colombini, *Lido e spiaggia* (voce), p. 264. E. O. Querci, *Sdemanializzazione* (voce), in *Dig. disc. pubbl., Aggiornamento*, Torino, 2005, p. 668; M. L. Corbino, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, p. 27.

175 Sui presupposti della sdemanializzazione, cfr. Querci *op. cit.*, 34. Il relativo procedimento è stato oggetto di delegificazione e semplificazione con l'art. 1 l. 24 novembre 2000 n. 340. Il potere di escludere determinate zone dal demanio marittimo è circoscritto, peraltro, in ragione della necessità di soddisfare i

Il Ministero, a seguito dell'invio dell'istruttoria, non ha ancora comunicato alcuna decisione in merito, ma solo informali comunicazioni agli amministratori locali su un presunto parere favorevole alla sdemanializzazione del Viale Italico.

8.2 - 2° caso – Il federalismo demaniale e le istanze di sdemanializzazione nel litorale Versiliese

Pochi mesi dopo l'approvazione del provvedimento sul federalismo demaniale D.Lgs. 85/2010, pervenivano presso la Capitaneria di Porto di Viareggio 14 segnalazioni finalizzate alla sdemanializzazione ex art. 35 del Codice della Navigazione¹⁷⁶. Le segnalazioni riguardavano aree in concessione e relative opere realizzate sul pubblico demanio marittimo aventi ad oggetto attività commerciali, stabilimenti balneari, attività ricettive e della ristorazione. Le segnalazioni predisposte da uno Studio legale del foro di Pisa, recavano tra le motivazioni una paventata perdita dei requisiti della demanialità da parte di aree del demanio marittimo.

La Capitaneria di Porto di Viareggio provvedeva a valutare le considerazioni dottrinali e giurisprudenziali contenute nelle memorie allegate alle segnalazioni avviando un procedimento istruttorio d'ufficio.

pubblici usi del mare, sicché non sarebbe possibile che, nell'esercitarlo, si possa determinare la conseguenza dell'interruzione del demanio da beni di diversa natura: si tratta del c.d. principio di « continuità e contiguità delle coste », cfr. CORBINO, *op. cit.*, 27; MARTINI, *op. cit.*, 79 ss. Cass. 4 maggio 1981 n. 2701, cit.; Cass. 16 giugno 1969 n. 2146; Cass. 13 febbraio 1967 n. 362. V. anche GAETA, *op. cit.*, 16; GUICCIARDI, *Il demanio*, Padova 1934, 104.

¹⁷⁶ Art. 35 del Codice della Navigazione rubricato “*Esclusione di zone del Demanio marittimo*”

L'art. 35 del Codice della Navigazione rubricato *“Esclusione di zone dal demanio marittimo”* prevede che *“Le zone demaniali che dal capo del compartimento non siano ritenute utilizzabili per pubblici usi del mare sono escluse dal demanio marittimo con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione di concerto con quello per le finanze”*. Ai sensi del D.P.C.M. 03 marzo 2011, n. 72¹⁷⁷ e come desumibile dalla lettura del dispositivo, il procedimento di sclassifica è attivabile d'ufficio, od eventualmente su segnalazione di un soggetto pubblico o privato, ed il suddetto D.P.C.M. fissa in 150 giorni il termine di conclusione del procedimento. L'atto finale viene adottato con Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e d ha efficacia dopo i termini previsti per la pubblicità in Gazzetta Ufficiale.

Con l'analisi del suddetto procedimento di sclassifica, affrontato in questa sede, quale caso di studio del federalismo demaniale, si vuole porre l'accento sul problema della titolarità della tutela dominicale a seguito dell'attuazione del federalismo demaniale, in conseguenza dell'eventuale adozione degli elenchi mediante D.P.C.M. In particolare ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett a) del D.Lgs. 85/2010 il trasferimento dei beni demaniali marittimi opererebbe *ope legis*. Ciò significherebbe un ricongiungimento tra la titolarità della proprietà dominicale ed il titolare delle funzioni amministrative gestorie operato ai sensi dell'art. 105 del D.Lgs. 112/98. All'attualità la tutela del bene, come visto nei paragrafi

177 DPCM 72/2011 recante *“Regolamento di individuazione dei termini superiori ai novanta giorni per la conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 7 della legge 18 giugno 2009, n. 69.”* Secondo il contenuto dell'allegato A) alla legge 24 novembre 2000, n. 340, recante *“Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi”* il procedimento di cui all'art. 35 del Codice della navigazione era da delegificare e semplificare. In proposito, cfr. la circolare del 4 marzo 2008, prot. n. M_TRA/DINFR 2592, a firma congiunta del Ministero dei trasporti, dell'Agenzia del territorio e dell'Agenzia del demanio.

precedenti risulta riservata allo Stato ed è affidata, per i beni demaniali marittimi, al Corpo delle Capitanerie di Porto quale competenza residuale.

Ne presuppone che dal trasferimento della proprietà dei beni demaniali marittimi, derivi un consequenziale trasferimento della titolarità dominicale, che opererebbe ai sensi della già citata delega di funzioni, nei confronti dell'Ente cui sono già attribuite le funzioni amministrative legate all'uso dei beni. Per cui, il trasferimento dei compiti dominicali di tutela della situazione giuridica del bene ricadrebbe sulla regione o sui comuni o addirittura sull'autorità portuale regionale, nel caso della regione Toscana. Ci troveremmo, pertanto, in una situazione di eterogeneità nella gestione delle competenze dominicali, con la forte esigenza di una riforma organica della disciplina sui beni pubblici. Quale parallelismo sulla gestione dei beni, sia dal punto di vista dell'uso e dei compiti dominicali, quale esperienza diretta del Compartimento Marittimo di Viareggio, è stato accertato che a seguito di verifiche presso i 4 comuni rivieraschi della provincia di Lucca, sono state rinvenute 4 metodologie differenti nell'applicazione dei canoni concessori. Stesso destino toccherebbe alla gestione delle funzioni dominicali.

8.1.2 – L'istruttoria delle istanze di sdemanializzazione ed i requisiti della demanialità

In merito alle segnalazione, la Capitaneria di Porto di Viareggio, come già accennato nel paragrafo relativo all'istruttoria

sulla sdemanializzazione della strada Litoranea del Comune di Forte dei Marmi, ha provveduto alla compilazione del previsto Mod. 78. Il modello si compone di 13 domande relative alla permanenza o meno dei requisiti della demanialità¹⁷⁸.

Per la redazione della prevista modulistica su cui si basa l'espressione delle valutazioni del Capo del Compartimento si è provveduto ad effettuare un sopralluogo delle aree ed opere in contraddittorio con i concessionari, i tecnici di parte ed i legali.

Nel corso dell'istruttoria è stata posta sotto verifica la permanenza o meno della demanialità dei beni¹⁷⁹, mediante valutazione della potenziale utilizzabilità dell'area per il soddisfacimento dei cosiddetti usi pubblici del mare¹⁸⁰ (diporto, navigazione, balneazione, pesca, turismo, ecc.) coerentemente con la naturale destinazione della stessa.

178 A titolo esemplificativo si riportano le domande più significative: 3) *La zona richiesta confina da qualche lato con beni privati? Vi sono motivi per ritenere che questi ultimi siano stati sostituiti o ampliati con occupazioni di zone demaniali? Dette occupazioni sono state riconosciute legittime? E' intervenuta la delimitazione della zona demaniale marittima? Quando?*; 5)- *Qual è la sua distanza dall'ordinario battente del mare? Nelle grosse mareggiate invernali è raggiunta, in tutto o in parte, dalle onde? A quale distanza dalla zona giungono le onde stesse nelle mareggiate ordinarie?*; 7) *Detta zona o specchio acqueo a quale distanza si trova dal più vicino centro abitato? La sua occupazione o sclassifica potrebbe pregiudicare la viabilità o gli interessi di qualche linea ferroviaria esistente sul luogo o, in qualche modo, altri interessi pubblici o privati?* 8°- *La zona o specchio acqueo è servita o potrebbe in avvenire essere necessaria per usi marittimi? Quali? Sussiste la possibilità presente o futura di adibire la zona o lo specchio acqueo per scopi di maggiore importanza? E' opportuno in tal caso mantenerli liberi?* 8°- *La zona o specchio acqueo è servita o potrebbe in avvenire essere necessaria per usi marittimi? Quali? Sussiste la possibilità presente o futura di adibire la zona o lo specchio acqueo per scopi di maggiore importanza? E' opportuno in tal caso mantenerli liberi?* 12) *Qual è, in conclusione l'avviso della Capitaneria in ordine alla sclassifica o alla concessione, alla sua durata ed alla misura del canone? Nel caso di parere favorevole alla concessione, la Capitaneria ha osservazioni da fare riguardo alle opere che il richiedente si propone di erigere sulla zona richiesta?*

179 , G. Colombini, *Lido e spiaggia* (voce), p. 263; V. Caputi Iambrenghi, *Beni pubblici* (voce), cit., p. 14 il quale evidenzia come "il regime giuridico dei beni costieri richiami, nel nostro ordinamento, compiti e responsabilità primarie dello Stato. In merito cfr anche M. L. Corbino, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, cit., p. 27; D. Gaeta, *Lido e spiaggia*, cit., p. 919; il quale evidenzia come "il regime giuridico dei beni costieri richiami, nel nostro ordinamento, compiti e responsabilità primarie dello Stato.

180 cfr. A. Scialoja, *Corso di diritto della navigazione*, Roma, 1943, p. 70; F. A. Querici, *Demanio marittimo* (voce), p. 93; M. L. Corbino, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, cit., p. 29; L. Alesii, *L'evoluzione del regime giuridico dei beni pubblici connessi alla navigazione*, cit., p. 89; E. O. Querici, *Sdemanializzazione* (voce), cit., p. 677, i beni del demanio marittimo "non sono assunti dall'ordine giuridico per l'immediatezza dell'uso che l'ente pubblico o altri soggetti possano farne, ma soprattutto per la loro intrinseca attitudine a soddisfare determinati interessi".

Al fine di valutare la conformità del bene ad uno dei tipi elencati, è stato necessario verificare i caratteri obiettivi che esso presenta, considerando la struttura geomorfologica¹⁸¹ e naturale dello stesso¹⁸², unitamente alla nozione di pubblici usi del mare, alla realizzazione dei quali sono destinati i beni demaniali marittimi.

L'evoluzione della nozione di "uso pubblico del mare" era rimarcata già nei primi anni '70 dall'allora Ministero della Marina Mercantile, il quale con la Circolare n. 143/1974 e con la successiva Circolare n. 159/1976, aveva evidenziato che mentre fino agli anni '50 i pubblici usi del mare erano tipizzati ed in numero limitato, lo sviluppo tecnologico e la molteplicità di interessi, potenzialmente realizzabili attraverso un più moderno utilizzo del demanio, avevano comportato una trasformazione della nozione di usi pubblici del mare, infatti essi *"nell'attuale fase di sviluppo, sfuggono ad una precisa catalogazione e sono determinati dai concreti interessi che la collettività (i singoli cittadini, le formazioni sociali, lo Stato) esprime in un dato momento storico nei confronti di questi beni del mare"*. Già nei primi anni '70 quindi emergeva che gli interessi che il demanio marittimo era destinato a soddisfare non si esaurivano *"nella*

181 V. Pescatore, *Sulla disciplina del demanio marittimo*, in *Studi per la codificazione*, III, Roma 1941, 863, "Non avendo precisato la estensione della spiaggia non mi è parso che fosse necessario stabilire nel codice la disciplina degli arenili. Infatti, essendo l'arenile un allargamento della spiaggia determinato dal ritirarsi del mare, in mancanza della misura della estensione della spiaggia, tutta la zona che dal lido, come risulta dal ritirarsi del mare, si estende fino alle proprietà private deve considerarsi spiaggia » (§ 35). La soluzione di non dettare una previsione espressa sugli arenili, in quanto considerati inclusi nella "spiaggia" è condivisa (sulla base di quello che era il quadro dell'evoluzione dei lavori di predisposizione del codice della navigazione) da

182 D. Gaeta, *Lido e spiaggia* (voce), cit., p. 919. Cfr., anche, G. A. Bursese, *Rassegna di dottrina e di giurisprudenza in tema di demanio marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 1970, II, p.137, secondo cui "ove si accettò il principio di tassatività dell'elencazione legislativa dei beni demaniali, non sembra necessario alla nozione di demanialità marittima questo ulteriore requisito c.d. funzionale, giacché deve ritenersi insita nella stessa natura fisica"

navigazione (in senso lato) e nei servizi (alaggio, segnalamenti, traffico e industrie marittime) istituzionalmente affidati all'Amministrazione della Marina Mercantile” ma riguardavano “tutte le possibili utilizzazioni del mare e dei singoli beni indicati negli artt. 28 e 29 del cod. nav. e nell’art. 822 c.c., da parte dello Stato, degli enti pubblici e dei singoli cittadini”.

Pertanto, si evince come il concetto dei pubblici usi del mare ha carattere dinamico, in quanto tali beni sono potenzialmente idonei a soddisfare molteplici interessi pubblico-sociali connessi al mare, individuabili in relazione all’evolversi della realtà socio-economica¹⁸³. Del resto, l’evoluzione della nozione di pubblici usi del mare emerge anche dalla normativa successiva alle disposizioni codicistiche. In particolare l’art. 59 del DPR 616/77 individua quale pubblico uso del mare anche l’utilizzazione per finalità turistico-ricreative: la suddetta disposizione subordina la delega alla Regione delle funzioni amministrative sul litorale marittimo e sulle aree demaniali immediatamente prospicienti all’ipotesi di utilizzazione dei beni demaniali per finalità turistiche e ricreative; la legge n. 494/1993 (che dispone in merito alla determinazione dei canoni relativi alla concessione di beni demaniali marittimi), nell’elencare le attività in relazione alle quali è rilasciato il titolo concessorio, individua, oltre ai servizi pubblici e ai servizi e attività portuali e produttive, una serie di attività che

183 G. Colombini, *Lido e spiaggia* (voce), p. 270 e 272; D. Gaeta, *Il demanio marittimo*, cit., p. 97; M. Casanova, *Demanio marittimo e poteri locali*, cit., p. 51 e 63; M. Casanova, *Il demanio marittimo*, in A. Antonini (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo*, vol. I, *Principi, Soggetti, Beni, Attività*, Milano, 2007, 203 In giurisprudenza, Cass., 12 aprile 1984, n. 2352; Cass. civ., sez. II, 5 giugno 1991, n. 6349; Cass. civ., sez. III, 28 maggio 2004, n. 10304; Cass. pen., sez. III, 30 novembre 2005. In dottrina, M. Olivi, *Profili evolutivi dei beni demaniali marittimi*, cit., p. 366, che osserva come “l’evolversi della società, intesa sia dal punto di vista dei bisogni e dei desideri della collettività, sia dal punto di vista della tecnica e della sua diffusione, sia dal punto di vista economico, si riflette in potenziali utilità dei beni del demanio marittimo”;

trovano giustificazione nello sfruttamento del bene demaniale per finalità di natura turistica¹⁸⁴.

Sulla base della citata dottrina e giurisprudenza l'Autorità Marittima di Viareggio provvedeva a istruire i procedimenti, inviando le valutazioni con parere negativo al Ministero delle infrastrutture e trasporti. Il citato Dicastero, preso atto del parere del Capo del Compartimento Marittimo di Viareggio "riteneva di poter procedere all'archiviazione delle segnalazioni"¹⁸⁵. Tuttavia, a seguito della comunicazione dell'archiviazione delle segnalazioni venivano presentati 14 ricorsi al TAR, (confermati in 11 contenziosi per rinuncia di 3 concessionari) tutti *sub judice* in attesa di fissazione dell'udienza di merito.

8.3 - 3° caso – La facile/difficile rimozione e gli incameramenti: la normativa della Regione Toscana ed il conflitto di competenze

Quale ulteriore caso di studio viene ora affrontata l'annosa questione relativa alla classificazione delle opere realizzate sul pubblico demanio marittimo ed i connessi procedimenti di devoluzione delle opere di difficile rimozione (o inamovibili o di difficile sgombero), ex art 49 del Codice della Navigazione in

184 la suindicata legge fa infatti riferimento a: a) *stabilimenti balneari*, b) *esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio*; c) *noleggio di imbarcazioni e natanti in genere*; d) *gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive*; e) *esercizi commerciali, servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione*.

185 In merito particolare è il caso in cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione generale per i Porti inizialmente archiviava direttamente le segnalazione e successivamente annullava tutte le istruttorie della Capitaneria di Porto di Viareggio disponendo nuove determinazioni del Capo del Compartimento. Tutte le istruttorie venivano integrate confermando il parere negativo.

favore dello Stato. L'analisi di tale caso, risulta materia di confine nell'ambito dello studio inerente il "federalismo demaniale", ma allo stesso tempo è fortemente connesso all'attuazione dei discendenti provvedimenti.

La normativa di settore, fatta essenzialmente di Circolari tecniche¹⁸⁶, abbraccia tutte le opere realizzate dai concessionari sul demanio marittimo, le quali, laddove accertato il carattere della difficile rimozione, saranno destinate a diventare pertinenze demaniali marittime, ex art. 29 del Codice della Navigazione, e quindi destinatarie dei provvedimenti sul federalismo demaniale.

Solo nei quattro comuni della Versilia, del Compartimento Marittimo di Viareggio, data l'alta valenza turistica della zona, si parla di beni per centinaia di milioni di Euro che riguardano case di guardianaggio, case vacanze, ristoranti, bar, piscine, discoteche, alberghi, civili abitazioni, cinema e beni vari.

Tuttavia, come avremo modo di vedere, parallelamente alla normativa vigente sulle opere edificate sul demanio marittimo, la Regione Toscana interveniva con una propria disciplina al fine di superare la normativa Statale sugli incameramenti. Il provvedimento della Regione, come evidenziato dalla Capitaneria di Porto di Viareggio e dall'Agenzia del demanio di Firenze risulterebbe fortemente lesivo, in quanto incide direttamente sul Conto Generale dello Stato per la mancata iscrizione tra i beni statali (Mod. 23/D1) delle pertinenze demaniali marittime.

Tale problematica, di piena attualità, abbraccia le numerose tematiche affrontate in questa sede ed è diretta conseguenza della mancata revisione della normativa sui beni pubblici.

186 Tra le più importanti: la circolare n. 53, serie II, emanata in data 18 Luglio 1962 dall'allora Ministero della Marina Mercantile e le successive circolari n. 120 del 24 maggio 2001 e n. 22 del 25 marzo 2009 - inerenti i criteri di classificazione delle opere realizzate sul pubblico demanio marittimo

8.3.1 L'attività di classificazione delle opere: la facile/difficile rimozione

A seguito di esposto prodotto nel 2007 dal concessionario di uno stabilimento balneare, la Procura della Repubblica di Lucca ha delegato la Capitaneria di Porto di Viareggio all'esecuzione di sopralluoghi ai quali hanno preso parte, in qualità di tecnici nominati dall'Autorità Giudiziaria, diversi funzionari dell'Agenzia del Demanio di Firenze. Tale attività, svolta nell'ambito dell'intero compartimento, e protrattasi negli anni 2008 e 2009, ha interessato 80 concessioni demaniali marittime.

L'attività si è concretizzata in sopralluoghi cui hanno partecipato i tecnici nominati dalla Procura, il personale della Capitaneria di Porto e talvolta la Polizia Municipale e/o tecnici delle Amministrazioni Comunali. A seguito della verifica dello stato dei luoghi, facendo riferimento alla normativa vigente¹⁸⁷, i tecnici nominati dalla Procura hanno redatto, per le opere ispezionate, una dettagliata relazione dalla quale emergeva sovente la classificazione quali di difficile rimozione delle strutture presenti in sito.

Molte delle citate relazioni contrastavano con gli asseveramenti dei professionisti incaricati, configurando, di fatto, le ipotesi di illecito penale di cui agli artt. 481, e 640 C.P.¹⁸⁸. Pertanto, sono state redatte a carico dei tecnici di parte, in

¹⁸⁷ Art. 29 e 49 del Codice della Navigazione, art. 12 e 13 del Reg. Cod. Nav. Inoltre le circolari n°53 serie II emanata in data 18 Luglio 1962 dall'allora Ministero della Marina Mercantile e le successive circolari n°120 del 24 maggio 2001 e n°22 del 25 marzo 2009 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

¹⁸⁸ Falsità in atti e truffa a danno delle Amministrazioni.

concorso con i concessionari, numerose comunicazioni di notizie di reato con l'avvio dei consequenziali procedimenti penali.

Pertanto, concluse le fasi inquisitorie, la Procura della Repubblica di Lucca, allo scopo di accertare l'assenza di danni erariali derivanti da una errata classificazione della natura delle opere, ha interessato la Capitaneria di Porto di Viareggio affinché, alla luce della normativa vigente, avviasse tutti gli accertamenti amministrativi necessari di competenza¹⁸⁹.

La Capitaneria di Porto di Viareggio, sussistendo anche profili di competenza, ha coordinato una serie di accertamenti avvalendosi, per la valutazione degli aspetti tecnici – così come peraltro esplicitamente individuato dalla Autorità Giudiziaria – dell'Agenzia del Demanio, delle Amministrazioni Comunali, nonché di un funzionario del Provveditorato Opere Pubbliche e Marittime, giusta attribuzioni capo a quell'ufficio ex art. 12 del Regolamento di Esecuzione al Codice della Navigazione. In merito all'attività posta in essere dagli Enti citati, alla luce degli accertamenti di natura tecnica, degli aspetti dominicali ed erariali coinvolti, andranno classificate le opere insistenti sul demanio, realizzate nel tempo dai concessionari. Le risultanze andranno inviate agli Enti coinvolti e competenti per le valutazioni finalizzate all'emanazione degli eventuali provvedimenti amministrativi di carattere erariale e fiscale.

L'instaurata attività di classificazione delle opere, da cui potrebbe discendere l'incameramento delle opere alla scadenza della concessione¹⁹⁰ ha destato molto clamore negli operatori del

189 In merito nel gennaio 2011 giunsero circa 40 segnalazione della Procura della Repubblica di Lucca per accertamenti su altrettante strutture realizzate sul pubblico demanio marittimo.

190 l'art. 1, comma 18 del D.L. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito dalla L. 26 febbraio 2010, n. 25 al fine di chiudere una procedura di infrazione aperta nei confronti dello Stato Italiano per quanto in contrasto con

settore, amplificata anche dalle future probabili applicazioni derivanti dalla Direttiva sui Servizi nota come “Bolkestein”¹⁹¹.

Nell'agosto 2011, perveniva alla Capitaneria di Viareggio un esposto anonimo, nel quale si lamentava una disparità di trattamento per i controlli mirati solo alle strutture individuate dalla Procura della Repubblica di Lucca. Pertanto l'attività veniva estesa a tutte le strutture insistenti sul demanio marittimo del Compartimento di Viareggio.

In data 03 gennaio 2012 le associazioni balneari della Versilia inviavano al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed alla Capitaneria di Porto di Viareggio una memoria nella quale, invocando i lavori di una commissione interministeriale del 1975¹⁹² che aveva già provveduto a classificare tutti gli stabilimenti balneari versiliesi (ad eccezione di 4 concessioni) di facile rimozione, hanno chiesto la sospensione dell'attività al fine di valutare l'istituzione di una nuova commissione interministeriale.

La problematica in oggetto trae origine dal combinato disposto gli articoli 29 e 49 del Codice della Navigazione e dalle relative circolari interpretative ed applicative susseguitesesi nel tempo - tra cui la circolare n. 53, serie II, emanata in data 18

la Direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 provvedeva ad abrogare la previsione del diritto di insistenza di cui all'art. 37, comma 2, secondo periodo del Codice della Navigazione; sempre l'art. 1, comma 18 del D.L. 30 dicembre 2009, n. 194 ha disposto la proroga delle concessioni in essere fino a tutto il 31 dicembre 2015; l'art. 1 comma 18 del D.L. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito L. 25/2010 è stato nuovamente modificato dall'art. 34-duodecies del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1 della L. 17 dicembre 2012, n. 221 prorogando tutte le concessioni in essere al 31 dicembre 2020.

191 Il 12 dicembre 2006 il Consiglio Europeo, approvava la direttiva dei servizi (c.d. Bolkestein) 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, recepita dall'Italia mediante il D. Lgs. 26 marzo 2010, n. 59.

192 V. “Verbale di riunione tenutasi in data 29 novembre 1975 presso la Capitaneria di Porto di Viareggio per l'esame della Questione riguardante l'utilizzazione di zone arenili che per scopi turistico-balneare”. Il verbale, sottoscritto dal Ministero della Marina Mercantile, dal Ministero delle Finanze, dal Ministero dei Lavori Pubblici, dalla Capitaneria di Porto di Viareggio, dall'intendenza di Finanza di Lucca e Massa, dall'U.T.E. di Lucca e Massa dall'Ufficio Opere Marittime di Genova “*classificava tutti gli stabilimenti balneari della Versilia di facile rimozione ad eccezione del Principe di Piemonte, Cavalluccio Marino, Cristallo e Bussola*”. La prima riunione era a verbale del 11 aprile 1975.

Luglio 1962 dall'allora Ministero della Marina Mercantile e le successive circolari n. 120 del 24 maggio 2001 e n. 22 del 25 marzo 2009 - ed inerenti i criteri di classificazione delle opere realizzate sul pubblico demanio marittimo, oltre alle disposizioni promananti dall'Organo Finanziario. La vicenda coinvolge interessi erariali, dominicali e fiscali relativamente a tre macroaree: determinazione dei canoni, forma e durata dell'atto concessorio, attivazione della procedura di incameramento alla scadenza del titolo.

8.3.2 La classificazione delle opere e la normativa regionale sui criteri della facile/difficile rimozione in conflitto di competenza

Va premesso che il parere sulla natura delle opere veniva reso da parte dell'ex Genio Civile (ora Provveditorato OO.PP. e MM.) ai sensi dell'art. 12 del Reg. di esecuzione al Cod. Nav.

La regione Toscana, nell'ambito del Trasferimento di Funzioni operato dallo Stato con D.P.R. 616/77, con proprio Decreto Dirigenziale superava la previsione regolamentare dell'art. 12 del Reg. di esecuzione al Cod. Nav.¹⁹³, mediante l'attribuzione delle competenze ex art. 12 Reg. esec. Cod. Nav. ai tecnici professionisti. Sotto l'egida della Procura della Repubblica di Lucca, venivano svolti una serie di accertamenti volti a

¹⁹³ art. 1 del Decreto Dirigenziale n 04365 del 24 luglio 1998 del Dipartimento Politiche Territoriali ed Ambientali della Regione Toscana – Giunta Regionale. "Le funzioni attribuite all'Ufficio del Genio Civile per le Opere Marittime, relativamente al parer ex art. 12 del Regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione, possono essere svolte, ai sensi della L. 23 dicembre 1996, n. 662 anche dai professionisti incaricati della redazione dei progetti di cui gli artt. 6, 7, 8, dello stesso Regolamento, ad esclusione delle opere marittime.

verificare la veridicità delle dichiarazioni di asseveramento rilasciate dai tecnici incaricati; attività successivamente estesa alla verifica di tutte le strutture realizzate sul demanio marittimo e tutt'ora in corso¹⁹⁴ finalizzate alla esatta classificazione della natura delle opere.

Sulla materia, vi è stato un ampio carteggio tra la Capitaneria di Porto di Viareggio, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e le associazioni di categoria. Inoltre vanno annoverate un pronunciamento del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici¹⁹⁵, l'interessamento dell'Organo Legale di Stato, dell'Organo Finanziario e la redazione di un'indagine conoscitiva sugli stabilimenti balneari della Versilia delle 8° e 10° Commissione Parlamentare del febbraio 2011¹⁹⁶. Inoltre, l'attività ha ingenerando un cospicuo contenzioso amministrativo. In merito, vanno evidenziate, in materia di incameramenti, le recenti pronunce del Consiglio di Stato con le sentenze n. 626/2013, n. 3196/2013 e 3308/2013.

Quanto sopra, il Consiglio della Regione Toscana, al fine di superare la vigente normativa sulla classificazione delle opere, con la seduta del 17 aprile 2013 ha approvato le “modifiche alla Legge Regionale 23 marzo 2000, n. 42 (all. 8) e in attuazione, nella seduta del 15 luglio 2013, ha deliberato l'approvazione delle “modifiche al Reg. Regionale 23 aprile 2001, n. 18/R (all. 9) ed ha successivamente emanato il Reg. 24 settembre 2013, n. 52/R inserendo nuovi criteri di classificazione delle opere limitandosi a

194 Tale attività ha generato diverse comunicazioni di notizie di reato, ipotizzando la commissione di fattispecie penalmente rilevanti tra cui quelle contemplate dagli artt. 110, 359 e 481 C.P. e dal combinato disposto art. 54 e 1161 Cod. Nav. e violazioni delle normative Edilizio-Urbanistiche ed Ambientali

195 Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici Parere sulla natura delle opere manufatti facile/difficile rimozione del 21 settembre 2011 protocollo n. 84/2011.

196 A cura del Senatore Cursi e Senatrice Granaola.

normare la riduzione in pristino dell'area, adottando un criterio temporale (90 giorni), ignorando tutti gli aspetti dominicali, fiscali ed erariali che la vicenda ne occupa.

Il provvedimento non appare conforme alla normativa nazionale, poiché, oltre ad equiparare i concetti di "facile rimozione" e "sgombero" non tiene in debito conto del criterio di inamovibilità di cui all'art. 49 del Cod. Nav. Peraltro, visto il riferimento alle moderne tecniche, le disposizioni in esame appaiono più afferenti ad attività di demolizione e distruzione delle strutture, senza alcun cenno alla ricostruibilità delle opere in altro sito, come previsto nelle definizioni fornite dalle Circolari Ministeriali. Infine, va evidenziato che una corretta classificazione delle opere realizzate nel solo Compartimento Marittimo di Viareggio potrebbe comportare un notevole incremento delle entrate erariali derivanti dall'incasso dei canoni concessori relativi ad opere di difficile rimozione¹⁹⁷.

Con diverse note inviate alla Direzione Marittima di Livorno, al Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto ed al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Capitaneria di Porto di Viareggio ha richiesto di verificare se le Regioni possano legiferare in materia, chiedendo l'impugnazione della novella normativa della regione Toscana in palese contrasto con la normativa nazionale¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Al fine di fornire un quadro puramente statistico, laddove attivati i procedimenti di incameramento, si può stimare in circa 2 Miliardi, l'incremento del valore patrimoniale dello Stato.

¹⁹⁸ Foglio n. 8713 in data 29 aprile 2013; foglio n. 4706 in data 07 marzo 2013; foglio n. 3764 in data 22 febbraio 2012 della Capitaneria di Porto di Viareggio.

Anche l'Agenzia del demanio¹⁹⁹ ha richiesto alla regione Toscana di espungere il provvedimento dalla normativa regionale, evidenziando che il Decreto del Presidente della Giunta Regionale Toscana 24 settembre 2013, n. 52/R causerebbe *“un vero e proprio conflitto di competenza tra Stato e Regione”* oltre ad *“incidere sul Conto patrimoniale dello Stato determinando un minor introito per lo Stato, nonché una disparità di trattamento rispetto ai beni del demanio marittimo ricadenti in altre regioni nazionali”*.

Nelle conclusioni l'Agenzia del Demanio invitava la Regione Toscana, entro e non oltre 30 giorni, ad elidere il provvedimento normativo dall'ordinamento; diversamente, cita la nota, *“l'Agenzia del Demanio si vedrà costretta ... ad attivare presso le competenti sedi, anche giudiziarie, le azioni a tutela delle proprietà statale”*.

Unico riscontro all'interessamento sul probabile conflitto di competenze è stato dato dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti con dispaccio n. 3834 del 04 aprile 2014, con il quale dava atto che la *“Direzione Generale ... ha interessato l'Ufficio legislativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con nota 13893 del 16 dicembre 2013”*.

8.3.3 La facile/difficile rimozione e gli incameramenti delle pertinenze demaniali

La Capitaneria di Porto di Viareggio, nell'ambito delle residue competenze dominicali relative alle strutture realizzate sul

¹⁹⁹ Nota n. 2014/3907 del 10 marzo 2014 e nota n. 2014/9370 del 05 giugno 2014 dell'Agenzia del demanio di Firenze.

pubblico demanio marittimo, ed in particolare presso gli stabilimenti balneari, avviava la suddetta attività di verifica della natura delle opere in accordo alla disciplina dettata dal Codice della Navigazione di cui agli artt. 29 e 49 del Codice della Navigazione.

In merito, considerato il coinvolgimento di interessi erariali, dominicali e fiscali, a seguito di una serie di riunioni di coordinamento con gli Enti interessati (Agenzia del Demanio, Provveditorato Opere Marittime Toscana-Umbria, Comuni di giurisdizione), la Capitaneria di Porto di Viareggio insediava la commissione locale per la verifica della natura delle opere, avviando le dovute ispezioni con una ricognizione generale del litorale tra la Marina di Torre del lago di Viareggio fino al comune di Forte dei Marmi e caratterizzato dalla presenza di ben 445 tra stabilimenti balneari ed aree attrezzate.

Per la vicenda che ne occupa - oltre agli aspetti afferenti le caratteristiche strutturali delle opere, così come contemplato dall'art. 49 del Codice della Navigazione -, ai fini della devoluzione a favore dello Stato di quelle classificate inamovibili, rileva l'ulteriore presupposto, - per l'avvio delle procedure di incameramento delle strutture realizzate dal concessionario, in forza di un diritto superficiario -, che va a sostanzarsi nella sopravvenuta scadenza del titolo ovvero il termine in virtù del quale si intenderebbe risolto il rapporto concessorio; tutto ciò fatta salva la sussistenza dell'ulteriore indefettibile presupposto costituito dalla declaratoria di proficuità ai fini dell'acquisizione del bene formulato dalle precedenti Amministrazioni.

Si rimarca che l'impianto normativo afferente la procedura di incameramento è costituito dal combinato disposto degli artt.29 e

49 del Codice della Navigazione e dall'art. 25 del relativo Regolamento di Esecuzione; disciplina resa esecutiva dalle discendenti disposizioni ministeriali e dalle direttive emanate dai competenti Uffici finanziari centrali.

In ultimo, con la Circolare n.35 in data 01 giugno 2011, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, estendeva copia di una pronuncia giurisdizionale emessa dalla Corte dei Conti – Sezione Regionale del Lazio²⁰⁰, rimarcando l'azione di stimolo che le Capitanerie di Porto devono porre in essere nei confronti degli Enti locali gestori e delle competenti Agenzie del Demanio sul corretto avvio dei procedimenti d'incameramento.

Inoltre, la lettera Circolare n. 2012/26857/DAO-CO-BD, datata 02 Ottobre 2012, dell'Agenzia del demanio – Direzione Area Operativa – Beni Demaniali, annessa alla Circolare n.54 emanata in data 22 novembre 2012 dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, recava disposizioni di dettaglio concernenti le procedure tecnico-operative da seguirsi ai sensi dell'art. 49 Cod. Nav., recando precipue indicazioni indirizzate agli Enti competenti ed inerenti la natura giuridica degli incameramenti²⁰¹.

200 La sentenza n. 283/2011 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio della Corte dei Conti *“ha ritenuto sussistere la responsabilità erariale da parte di personale dell'Agenzia del Demanio in caso di mancato o ritardato inserimento delle pertinenze demaniali marittime nel Conto Generale dello Stato”*.

201 Assumono rilevanza le sottoelencate considerazioni estrapolate dalla citata nota dell'Organo Finanziario centrale: a) alla scadenza della concessione demaniale marittima la devoluzione a favore dello Stato - relativamente alle opere classificate di difficile rimozione - si verifica con efficacia *ipso-iure* anche se il titolo sia stato rinnovato ed in difetto di un atto esplicito di acquisizione; donde l'incameramento assumerebbe carattere puramente ricognitivo; b) il conferimento agli Enti locali delle funzioni amministrative sul demanio marittimo, ha reso i medesimi titolari delle informazioni circa il verificarsi delle condizioni (scadenza del titolo e natura delle opere) per l'avvio delle procedure d'incameramento; c) comunque, ricevuta la comunicazione dell'Ente locale competente circa la sussistenza dei richiamati presupposti, la Capitaneria di Porto è tenuta ad attuare la procedura mediante la convocazione dell'apposita Commissione di incameramento - costituita da un rappresentante dell'Autorità marittima, del Provveditorato Opere Marittime, dell'Agenzia del Demanio e dell'Ente gestore - per l'espletamento di ogni correlata attività; il tutto alla presenza del concessionario, atteso l'obbligo di garantire l'instaurazione del necessario contraddittorio con il medesimo.

Inoltre, nella Circolari suindicate, si invitavano le strutture periferiche di tutte le Amministrazioni coinvolte ad avviare le procedure di incameramento anche per le opere realizzate in forza di titoli concessori venuti a scadere da tempo, e comunque entro il mese di giugno 2013.

Verificato il carattere della difficile rimozione, la Capitaneria di Porto di Viareggio, unitamente agli altri Enti interessati provvedeva ad avviare una serie di procedimenti di incameramento recanti ad oggetto strutture sia dell'area portuale di Viareggio quanto negli ulteriori ambiti del Compartimento marittimo, molte delle quali con destinazioni turistico-ricreative.

Peraltro, a conferma della sussistenza dei presupposti formali legittimanti l'avvio delle procedure in trattazione, soccorre una consolidata giurisprudenza specie per ciò che inerisce alla esatta individuazione del *dies a quo* ed in cui si sostanzierebbe la formula "... *quando venga a cessare la concessione*", così come recita il primo comma dell'art.49 del Codice della Navigazione; ciò come chiaro riferimento alla naturale cessazione del rapporto concessorio²⁰².

In particolare, circa la devoluzione *ipso iure* allo Stato delle opere erette su suolo demaniale marittimo alla scadenza della concessione e sulla risoluzione del rapporto concessorio, pur in presenza di un successivo rinnovo del titolo, appare opportuno analizzare la sentenza n. 5842 emessa il 24 marzo 2004 dalla sez. III civile della Corte di Cassazione.

Nel corpo della motivazione formulata, a sostegno del diniego di accoglimento, ed afferente una delle censure proposte

202 Cfr. in tal senso, tra le altre, Cassazione civile sezione I, 5 maggio 1998 n.4504; Cons. Stato sez. VI, 8 aprile 2000, n.2035; Cons. Stato sez. VI 27 aprile 1995, n.365; Cons. Stato sez. VI 5 maggio 1995, n.406; Cons. Stato sez. VI 16 maggio 1993, n.244;

nel gravame, la Suprema Corte così stabiliva: *“..... per quanto concerne, poi, in particolare i beni del demanio marittimo, l'art.49 del Codice della Navigazione statuisce, a proposito dei beni edificati su suolo demaniale in concessione, che – salva diversa previsione dell'atto di concessione - ... omissis..., così confermandosi da un lato il principio generale dell'accessione al suolo di quanto su di esso costruito, enunciato dall'art.934 c.c., e dall'altro derogandosi al disposto dell'art.936 c.c., che riconosce un indennizzo al costruttore delle opere ove il proprietario voglia ritenerle”*.

La sentenza, 5842 emessa il 24 marzo 2004 dalla sez. III civile della Corte di Cassazione afferma, pertanto, che l'acquisizione si verifica, in modo automatico, al termine del periodo di concessione durante il quale le opere furono costruite, per il solo fatto della scadenza del titolo; rimarcando, altresì, più innanzi, la pronuncia giurisdizionale medesima, l'irrilevanza del rinnovo della concessione che, di per sé, in effetti costituisce un nuovo atto.

Deriva, da quanto precede, pertanto, che in caso di rinnovazione del titolo non esisterebbe in favore del concessionario, alcun diritto reale di godimento o di uso dei beni immobili eretti sull'area assentita, in quanto l'utilizzo dei medesimi, già devoluti allo Stato, ha carattere precario e gravato solo di doveri a carico del concessionario stesso.

Tuttavia, contrariamente all'assunto della Corte di Cassazione interveniva dapprima la sentenza n.626/13 emessa in data 11 dicembre 2012, dalla sesta Sezione del Consiglio di

Stato²⁰³, depositata il 01 febbraio 2013, e successivamente le sentenze gemelle n. 3196/2013 e n. 3308/2013.

La pronunce giurisdizionali citate costituiscono esito dell'appello formulato da tre società avverso la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana – Sez. III n.1450 del 13 maggio 2008, la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana – Sez. III n. 1451 del 13 maggio 2008 e la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana – Sez. III n. 1452 del 13 maggio 2008 nell'ambito del contenzioso instaurato avverso il Comune di Forte dei Marmi

In particolare le sentenze del giudice di prima cura con le sentenze – per quanto inerisce strettamente alla tematica qui trattata – confermavano gli assunti sia promananti dall'impianto dispositivo sopra evidenziato, quanto dal richiamato orientamento giurisprudenziale.

Infatti nel corpo delle pronunce si legge: *“Orbene, alla scadenza della concessione di area demaniale marittima si verifica la devoluzione a favore dell'Ente pubblico ipso iure, ovvero con effetto legale automatico, delle opere edificate dal concessionario non agevolmente amovibili, anche se la concessione sia rinnovata ed in difetto di un atto esplicito di acquisizione o incameramento (Consiglio di Stato, VI, 16/03/1993, n.244). Invero il rinnovo della medesima presuppone sempre che la precedente si sia esaurita e che si siano realizzati tutti gli effetti conseguenti alla scadenza, tra i quali si annovera la devoluzione*

203 Inviata alla Capitaneria di Viareggio quale allegato della nota n.4522 prodotta dal Comune di Forte dei Marmi il 08 febbraio 2013; missiva indirizzata per competenza all'Agenzia del Demanio di Firenze.

al demanio delle opere di non facile rimozione edificate dal concessionario del bene demaniale”.

Viceversa, il giudice amministrativo dell'appello, con le sentenze 626/13, 3196/2013 e 3308/2013, - argomentando sull'accoglimento dei motivi di gravame concernenti l'applicazione dell'art.49 Cod. Nav. – rimarca come alcune pronunce (Cass. Civ. III, 24 marzo 2004, n. 5842 e sez. I, 05 maggio 1998, n. 4504) *“siano riferibili a fattispecie di effettiva cessazione del titolo concessorio con scarsa rispondenza a situazioni come quella in esame, in cui i titoli concessori siano stati rinnovati più volte ex lege prima della relativa scadenza”.*

Il Consiglio di Stato ha infatti ritenuto che – nell'ambito dei contenziosi trattati – la concessione demaniale marittima prevedesse forme di rinnovo automatico o preordinando in precedenza²⁰⁴, *“rispetto alla data di naturale scadenza della concessione, tanto da configurare il rinnovo stesso – al di là del nomen iuris – come una vera e propria proroga, protraendosi il medesimo rapporto senza soluzione di continuità”*²⁰⁵.

In virtù di quanto precede il Consiglio di Stato sosterebbe, per il caso di specie, la continuità del rapporto concessorio ed il titolo come mai “cessato”, con conseguente insussistenza del

204 Ciò alla luce della previgente normativa di cui all'art. 1 della Legge 04 dicembre 1993, n. 494, di conversione del D.L. 05 ottobre 1993, n. 400 modificava l'art. 37, commi 2 e 3, del Codice della Navigazione che introduceva il diritto di preferenza nella procedura di concorso di più domande di concessione, (anche detto diritto di insistenza). Successivamente l'art. 10 della L.16 marzo 2001, n. 88 in tema di occupazione del demanio marittimo, sostitutiva della previgente disposizione di cui all'art. 1 comma 2 del D.L. 5 ottobre 1993 n. 400, di conversione in Legge 4 dicembre 1993 n. 494, modificando la durata delle concessioni in sei anni e prevedendo il rinnovo automatico alla loro scadenza per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza (anche detti rinnovi automatici), ed in ultimo l'art. 1, comma 18 del D.L. 30 dicembre 2009, n. 194 che disponeva la proroga delle concessioni in essere fino a tutto il 31 dicembre 2015, ora prorogate al 31 dicembre 2020 dall'art. 34-duodecies del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1 della L. 17 dicembre 2012, n. 221.

205 Cfr. in tal senso, per il principio anche la sentenza del Cons. Stato, sez. VI, 26 maggio 2010, n.3348.

presupposto applicativo del più volte citato articolo 49 del Codice della Navigazione²⁰⁶.

Pertanto, i nodi da sciogliere alla luce delle succitate analisi, per i quali la Capitaneria di Porto di Viareggio ha richiesto un parere all'Avvocatura dello Stato, sono:

- a) pur considerando che le richiamate sentenze del Consiglio di Stato espletano efficacia tra le parti in causa, quali potrebbero essere le riverberazioni che le stesse pronunce riflettono sui procedimenti d'incameramento in atto, con particolare riferimento ai gravami innanzi al Tribunale Amministrativo della Toscana, ovvero ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, laddove esplicitamente invocata l'applicazione dei citati provvedimenti giurisdizionali d'appello;
- b) valutare l'opportunità di emettere eventuali provvedimenti di sospensione dei procedimenti, tenendo però in dovuta considerazione le disposizioni Ministeriali laddove si invitano gli Uffici periferici coinvolti ad avviare, in presenza di tutti i presupposti di fatto e di diritto, le acquisizioni delle opere realizzate;

206 Si ritiene opportuno rappresentare le attività espletate dalla Capitaneria sostanziate nei procedimenti di incameramento in itinere ed avviati con tutti gli altri soggetti ed enti coinvolti:

- a) per n. 15 procedimenti i concessionari hanno mostrato acquiescenza ed i relativi verbali di incameramento/ricognizione sono stati inviati alla locale Agenzia del Demanio per la redazione/aggiornamento del Testimoniale di Stato e acquisizione delle opere al Conto Patrimoniale Generale dello Stato mediante iscrizione al modello 23/1 (pertinenze del demanio marittimo);
- b) per n. 2 procedimenti è stata inviata comunicazione di avvio del procedimento di incameramento ed i concessionari hanno presentato ricorso presso il TAR Toscana;
- c) per n. 1 procedimento è stata inviata comunicazione di avvio del procedimento di incameramento ed il concessionario ha presentato ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica;
- d) per n. 1 procedimento è in corso la redazione del Testimoniale di Stato da parte dell'Agenzia del demanio ed il concessionario ha presentato ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica citando nelle motivazioni la sentenza 626/2013 del Consiglio di Stato;
- e) per n. 1 procedimento è in corso la redazione del verbale di incameramento da parte di questa Capitaneria di Porto ed il concessionario ha presentato ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica facendo riferimento alle motivazioni della sentenza 626/2013 del Consiglio di Stato;
- f) per n. 4 procedimenti risulta in corso la redazione del relativo verbale di incameramento da inoltrare all'Agenzia del Demanio.

- c) le responsabilità della Capitaneria di Porto di Viareggio, laddove fornendo prosieguo agli avviati procedimenti di incameramento – anche in presenza di ricorsi – vada a porre in essere atti e comportamenti in difformità ai contenuti delle sentenze del Consiglio di Stato;
- d) le eventuali conseguenze per l'Amministrazione marittima, in caso di istanze di revisione di procedimenti di incameramento già conclusi.

La risoluzione della tematica rappresentata, anche in vista della definizione del probabile conflitto di competenze, permetterebbe di chiarire il ruolo del Corpo delle Capitanerie di Porto nell'ambito delle residuali attribuzioni in materia di tutela dominicale del bene demaniale marittimo.

Infine, si osserva che in mancanza di una riforma organica sui beni pubblici, di fronte all'attuazione del "federalismo demaniale", ed in vista della ricongiunzione tra la titolarità dell'esercizio dei poteri di polizia amministrativa e la titolarità del bene stesso, incomberebbe l'incognita sulle attribuzioni della tutela giuridica del bene.

CAPITOLO IX

Conclusioni

9.1) Il federalismo demaniale ... e l' accidentato percorso delle funzioni sul demanio marittimo

L'obiettivo che ci siamo dati sin dalle prime righe della presente ricerca è stato quello di comprendere l'impatto del "federalismo demaniale" sull'assetto del patrimonio dello Stato e degli Enti territoriali, ed in particolare, l'applicazione dei provvedimenti sul demanio marittimo alla luce dell'operato trasferimento di funzioni. Il tutto, al fine di verificare le residuali competenze rimaste in capo allo Stato, e gestite, per il demanio marittimo, dal Corpo delle Capitanerie di Porto.

Il primo impatto è stato con l'attuale assetto normativo dei beni demaniali e patrimoniali dell'amministrazione statale e territoriale, fermo alla disciplina del Codice Civile, R.D. 16 marzo 1942 n. 262 e del Codice della Navigazione, R.D. 30 marzo 1942, n. 327.

Successivamente, abbiamo cercato di comprendere il campo di applicazione e la portata dei provvedimenti adottati dal legislatore nell'ambito del c.d. "federalismo demaniale", per poi addentrarci nell'analisi della disciplina ripercorrendone le fasi dello sviluppo normativo.

In merito, corre d'obbligo prendere avvio dalla riforma del Titolo V della Carta costituzionale, già anticipata con taluni provvedimenti normativi, con la quale il legislatore ha inteso costituzionalizzare alcuni principi in materia di finanza pubblica, attuando, nel contempo, una riorganizzazione dei livelli di governo e delle competenze loro attribuite.

Tale riorganizzazione statale si è concretizzata nella Legge costituzionale 18 aprile 2001, n. 3, con la quale lo Stato ha devoluto molte delle proprie funzioni, innovando i rapporti con gli Enti territoriali, sia con riferimento alle competenze legislative che amministrative.

Successivamente, con l'avvento della crisi dei mercati finanziari e dei debiti sovrani, il legislatore costituzionale effettuava un secondo intervento sul Titolo V, concretizzatosi nella Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, la quale interveniva agli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., introducendo per lo Stato e gli Enti territoriali il principio del pareggio di bilancio. Con siffatta riforma, la Costituzione ha imposto a tutti gli Enti una maggiore attenzione all'equilibrio dei conti pubblici.

Nel particolare, oggetto delle nostre attenzioni è stato il dispositivo costituzionale dell'art. 119 Cost., come riformato nel 2001 e nel 2012, il quale garantisce ai Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa oltre a riconoscergli, al comma 6, una propria dotazione patrimoniale: *“i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato”*.

Nell'attuale formulazione dell'art. 119, comma 6, diversamente dal contenuto originario, si prevede che il

patrimonio venga ora attribuito non solo alle Regioni, ma anche ai Comuni, Province e Città metropolitane. Inoltre, il precedente dispositivo (per le sole Regioni) si riferiva sia ai beni patrimoniali che demaniali. Nell'attuale assetto, la norma costituzionale si occupa esclusivamente di patrimonio. E' facile comprenderne le ragioni, in quanto il bene patrimoniale rispetto al bene demaniale gode di un differente - e da più punti di vista - flessibile regime giuridico, amministrativo e contabile.

Tuttavia, dopo la riforma del 2001, per la concreta applicazione delle disposizioni Costituzionali dell'art. 119 si è dovuto aspettare ben 8 anni con l'approvazione della Legge delega n. 42, del 5 maggio 2009, sul federalismo fiscale, rubricata *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”*. La citata Legge delega contiene, all'art. 19, i principi ispiratori del federalismo demaniale e prevede che *“i decreti legislativi ... con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi.... omissis...”*

L'art. 19, della Legge delega 42/2009, fissa i criteri che andavano rispettati nella formulazione del decreto legislativo. Tali criteri si possono riassumere nei principi di sussidiarietà, adeguatezza e territorialità.

Il Governo ha dato corso alla delega ex art. 19 mediante la formulazione di uno schema di decreto legislativo definitivamente approvato dalle assemblee il 28 maggio 2010, al n. 85 e rubricato *“attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio”*.

Lo schema di decreto legislativo sul “federalismo demaniale” veniva inviato alle Camere il 12 marzo 2010 risultando, di fatto, il primo schema di decreto legislativo intervenuto in attuazione della Legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale.

Si evidenzia che l’iter di formazione del D.Lgs. 85/2010 è avvenuto senza la prescritta intesa da adottare in sede di Conferenza Unificata prevista all’art. 2, comma 3, della legge n. 42/2009. Infatti, il provvedimento è stato trasmesso alle Camere accompagnato dalla sola relazione, redatta dal Consiglio dei Ministri. Il Governo, pertanto, ha attuato una norma derogatoria dell’iter di cui all’art. 2, comma 3, della Legge 42/2009 e prevista per il caso della “mancata intesa nel termine dei trenta giorni”. Seppure la presentazione dello schema del decreto legislativo ha presentato qualche anomalia, va detto che il 28 maggio 2010, il D.Lgs. 85, sollecitato dalle associazioni degli enti locali, è stato approvato con condivisione delle forze politiche presenti in Parlamento.

Nella sua formulazione originaria, il decreto legislativo 85/2010, delineava un modello di federalismo “concertato” con gli Enti territoriali favorendone la partecipazione nel processo di attribuzione e dando loro la possibilità di decidere quali beni intendessero acquisire.

Inoltre, ad ulteriore garanzia della corretta attribuzione dei beni del patrimonio pubblico, in aggiunta ai principi citati dell’art. 19, Legge 42/2009, il D.Lgs. 85/2010 introduce e rinnova l’importante principio della “valorizzazione funzionale”. Sulla base di questo principio, l’ente destinatario del bene che ne ha richiesto l’attribuzione, deve rendere conto con riguardo al modo in cui intende valorizzare il bene a lui attribuito e le risorse impiegate.

In merito alla valorizzazione funzionale, particolare attenzione è stata posta all'originaria previsione dell'art. 6 del D.Lgs. 85/2010, abrogata poi dal D.L. 98/2011 (convertito con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111), il quale individuava nei fondi comuni di investimento immobiliare uno strumento utile per la valorizzazione dei beni. Tale valorizzazione passava attraverso le procedure per l'approvazione delle varianti allo strumento urbanistico previste dal criterio della semplificazione di cui all'articolo 2, comma 5, lettera b), del D.Lgs. 85/2010. Tuttavia, anche dopo l'abrogazione dell'art. 6 del D.Lgs. 85/2010, la possibilità di valorizzare i beni mediante conferimento a fondi immobiliari è contemplata mediante un rimando al comma 10, dell'art. 56 bis, del D.L. "fare" 69/2013, per i quali occorre fare riferimento alla normativa vigente.

I principi posti alla base della riforma federalista dei beni demaniali e patrimoniali, che in gran parte sono di derivazione comunitaria, risultano innovativi nell'ordinamento italiano e consentirebbero una reale e concreta attribuzione dei beni a livelli di governo territoriali adeguati e prossimi alla collettività che più ne trarrebbe i giusti benefici.

Arrivando al fulcro del provvedimento, vediamo come il D.Lgs. 85/2010, all'art. 2, rubricato "*parametri per l'attribuzione del patrimonio*", definisce i principi generali che vanno rispettati per l'attribuzione dei beni. Inoltre, ai fini del procedimento di individuazione dei beni, la norma dispone che questa debba avvenire "previa intesa" conclusa in sede di Conferenza Unificata, lasciando in capo ai singoli Enti l'autonoma volontà di voler accettare o meno il bene richiesto e loro attribuito.

Il passaggio di cui sopra, risulta un assunto importante in quanto rappresenta una garanzia per le Regioni e per gli altri Enti locali, delineando, di fatto, un modello di federalismo demaniale condiviso tra tutti gli enti dello Stato.

Il provvedimento sul federalismo demaniale, conformemente al contenuto della delega, detta i criteri ai quali lo Stato deve attenersi nell'assegnazione dei beni e che la norma individua nella *“territorialità”*, nella *“sussidiarietà”*, nella *“adequatezza”*, nella *“capacità finanziaria”*, nella *“correlazione con competenze e funzioni”*, nella *“valorizzazione funzionale ed ambientale”*.

Ciò significa che l'attribuzione deve avvenire in modo da assicurare una equa distribuzione dei beni fra i diversi livelli di governo territoriale, in relazione a ciascun livello di governo, alla distribuzione geografica, alle tipologie di beni ed alla capacità dell'Ente di valorizzare il bene, con riferimento alle funzioni svolte ed alla capacità finanziaria.

Dopo il parziale svolgimento della prima fase di attuazione del D.Lgs. 85/2010, consistita in una ricognizione generale dei beni dello Stato e culminata con la pubblicazione degli *“elenchi”* a cura dell'Agenzia del demanio, il provvedimento è rimasto inattuato fino alle disposizioni promananti dal D.L. *“fare”* n. 69/2013.

A complicare il quadro delineato, sono intervenuti i vari provvedimenti in materia di finanza pubblica che hanno snaturato il provvedimento sul federalismo demaniale rischiando di farlo *derivare* verso ragionamenti di carattere puramente finanziari.

Proseguendo nel percorso delineato, il D.L. *“fare”* 69/2013, in fase di conversione, ha visto l'introduzione dell'art. 56 bis il quale ha rinnovato il procedimento del trasferimento dei beni

demaniali di cui all'art. 5, comma 1, lettera e) e comma 4 del D.Lgs. 85/10, ricollegandosi alla prima fase di attuazione del Decreto Legislativo 85/2010 (fermo alla sola redazione degli elenchi dei beni da attribuire e dell'elenco dei beni da escludere dal trasferimento).

L'articolo 56 bis, rinnovando il procedimento tracciato dal D.Lgs. 85/2010, ha riattivato il processo di devoluzione dei beni in favore degli Enti territoriali, più volte sensibilizzato e richiesto dalle associazioni degli Enti locali. Esso, nel riprendere le disposizioni del D.Lgs. 85/2010, attua un "mini-federalismo demaniale" rivedendo, in parte, le fasi del procedimento di attribuzione, aprendo una finestra temporale (01 settembre 2013 – 30 novembre 2013) entro cui gli Enti territoriali avrebbero potuto presentare le domande di attribuzione.

Verificata l'evoluzione normativa connessa con i provvedimenti sul "federalismo demaniale" siamo passati a verificare come la gestione amministrativa dei beni demaniali marittimi abbia subito negli anni un lento ma inesorabile processo di devoluzione delle competenze dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali.

Come abbiamo avuto modo di apprendere nel nostro percorso di studio, possiamo affermare che il "federalismo demaniale" è nato con l'istituzione delle Regioni avvenuta nei primi anni 70', in quanto, gli Enti territoriali hanno avuto bisogno, fin da subito, di spazi e beni patrimoniali dove, e tramite i quali, esplicare la propria azione amministrativa.

All'atto della costituzione delle Regioni, in ambito demaniale marittimo, si parlava di competenza esclusiva dello Stato, il quale gestiva i beni attraverso il Ministero della marina mercantile e le

Autorità marittime, senza ammettere l'ingerenza di altre Amministrazioni nella gestione degli interessi pubblici. La gestione esclusiva delle funzioni statali sui beni demaniali marittimi mal si conciliava con le competenze attribuite alle regioni, soprattutto in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica. Inoltre, il demanio marittimo, parallelamente all'evoluzione economica e sociale, conosceva nuove destinazioni ormai slegate dal tradizionale concetto dei pubblici usi del mare, al quale dottrina e giurisprudenza riconosceva una evoluzione dinamica.

Pertanto, intervenivano la legge delega 22 luglio 1975, n. 382, recante *“Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione”* ed il connesso D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, i quali iniziavano a decentrare le competenze e a coinvolgere gli Enti territoriali nella gestione dei beni demaniali marittimi.

In particolare, l'art. 59 del D.P.R. 616/77 delegava alle regioni *“le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative”*.

Restavano escluse dalla delega *“le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale”*. La suddetta delega era ancorata all'individuazione con D.P.C.M. dei *“porti e delle aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima”*.

L'adozione del D.P.C.M., prevista entro il 31 dicembre 1978, è avvenuta solo 18 anni dopo con il D.P.C.M. 21 dicembre 1995.

Fu solo a seguito del conferimento dei poteri amministrativi in capo alle Regioni, ad opera dell'art. 105 del D.Lgs. n. 31 marzo 1998, n. 112, che la gestione amministrativa del demanio marittimo è diventata di competenza regionale o comunale ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. 30 marzo 1999, n. 96, ad eccezione delle residuali competenze statali in materia di approvvigionamento di fonti di energia o nei porti e nelle aree di preminente interesse nazionale di cui al D.P.C.M. 21 dicembre 1995. Tali provvedimenti hanno operato una vera e propria scissione tra la titolarità dell'esercizio dei poteri di polizia amministrativa e la titolarità delle funzioni di tutela dominicale del bene.

In base al D.Lgs. 85/2010 anche il demanio marittimo è interamente destinatario del provvedimento sul federalismo demaniale di cui all'art. 5, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 85/2010 *“I beni immobili statali e i beni mobili statali in essi eventualmente presenti che ne costituiscono arredo o che sono posti al loro servizio che, a titolo non oneroso, sono trasferiti ai sensi dell'articolo 3 a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono i seguenti: a) i beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze, come definiti dall'articolo 822 del codice civile e dall'articolo 28 del codice della navigazione, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali ... omissis ...”*.

Tuttavia, la devoluzione dei beni non è avvenuta per la mancata adozione dei D.P.C.M. riportanti gli elenchi dei beni da escludere dal passaggio. Mentre, il successivo art. 56 bis del D.L. 69/2013, ha riguardato i soli beni di cui all'art. 5, comma 1, lett. e)

e comma 4 del D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85, escludendo i beni del demanio marittimo.

In merito, va detto che a seguito dell'avvenuto conferimento di funzioni, soprattutto con riferimento a quanto previsto dall'art. 105 del decreto legislativo n. 112 del 1998, sorgevano numerosi dubbi in merito ad altre funzioni esercitate sul demanio marittimo, non direttamente citate nella delega. Pertanto, restavano escluse tutte le funzioni amministrative attinenti alle c.d. vicende della demanialità del bene, quali la classificazione, la sclassifica o sdemanializzazione, la devoluzione delle opere, l'ampliamento e la delimitazione del demanio marittimo, il cui esercizio, è relativo alla configurazione giuridica del bene ed alla tutela della proprietà.

Tali competenze, sui beni demaniali marittimi, continuano ad essere esercitate prioritariamente dalle Capitanerie di Porto, talvolta di concerto con l'Ente gestore (Regione e/o comune), l'Organo tecnico (Provveditorato alle Opere Pubbliche – Ministero Infrastrutture e Trasporti) e l'Organo finanziario dello Stato (Agenzia del demanio).

Tale assetto di competenze è stato confermato nel tempo dalla giurisprudenza della Suprema Corte, la quale, anche dopo la prima riforma del titolo V nel 2001, ha negato che in Costituzione fosse riconosciuta una implicita attribuzione di beni, confermando la necessità dell'intervento statale nelle vicende dominicali dei beni. Ciò, al fine di garantire la continuità nell'attività di tutela, riconosciuta nell'esigenza di omogeneità di trattazione sul territorio nazionale dei beni aventi stessa natura.

A seguito delle delineate vicende normative ed amministrative, si è provveduto ad analizzare casi di studio del Compartimento Marittimo di Viareggio, ove sono emerse

numerose criticità legate all'assolvimento dei compiti di tutela dominicale, soprattutto con riferimento alla classificazione delle opere (facile/difficile rimozione), agli incameramenti e alle istanze di sdemanializzazione.

Pertanto, abbiamo verificato l'applicazione del provvedimento sul "federalismo demaniale" analizzando l'istanza di sdemanializzazione del litorale di Forte dei Marmi e parallela richiesta di attribuzione *ex lege* 85/2010, cogliendo gli aspetti più particolari del procedimento di attribuzione gestito dall'Agenzia del demanio.

Un secondo caso di studio ha riguardato le istanze di sdemanializzazione di zone del demanio marittimo del litorale "Versiliese", nell'ambito della riforma federalista, ed i problemi connessi alle residuali competenze di tutela dominicale in capo alla Capitaneria di Porto di Viareggio, passando per la verifica dottrinale e giurisprudenziale dei requisiti della demanialità marittima, legata al concetto dinamico, ancorché tradizionale, dei pubblici usi del mare.

Infine, abbiamo analizzato la problematica della classificazione della natura delle opere (facile/difficile rimozione), il probabile conflitto di competenze Stato-Regione Toscana e la devoluzione delle opere tra le pertinenze *ex art.* 29 e 49 del Codice della Navigazione, verificandone la corrente giurisprudenza di merito. Soprattutto con riferimento alla classificazione della natura delle opere, sembrerebbe essere in atto un vero e proprio conflitto di competenze tra lo Stato e la Regione Toscana. Quest'ultima, con la seduta del 17 aprile 2013, ha approvato le "modifiche alla Legge Regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle Leggi Regionali in materia di turismo)"

adottando, mediante il Decreto del Presidente della Giunta Regionale Toscana 24 settembre 2013, n. 52/R, una propria definizione di opere amovibili, parallela alla normativa nazionale, violando il criterio di omogeneità nella trattazione dei beni demaniali sul territorio dello Stato.

A questo si è opposta la Capitaneria di Porto di Viareggio e l'Agenzia del Demanio di Firenze, segnalando agli organi legislativi, per il tramite degli uffici Ministeriali, l'affermata incompetenza della Regione Toscana in materia.

Non si conoscono, all'attualità, le vere intenzioni del legislatore in merito al "federalismo demaniale" dei beni del demanio marittimo, a causa della mancata adozione dei D.P.C.M. Tuttavia, ciò non può avvenire senza una riforma organica del settore dei beni pubblici e di quelle norme che si occupano della tutela dominicale, il cui unico destinatario è ancora esclusivamente lo Stato.

BIBLIOGRAFIA

- L. Acquarone, P. M. Vipiana, *Porti turistici*, in *Dig. disc. priv. – Sez. commerciale*, vol. XI, Torino, 1995, p. 185 e ss;
- L. Alesii, *L'evoluzione del regime giuridico dei beni pubblici connessi alla navigazione*, in A. xerri (a cura di) *Profili di diritto della navigazione*, Napoli, 2003, p. 74;
- C. Angelone, *Arenili relitti ed occupazioni abusive*, in *Porti mare terr.*, Milano, 1985, p. 58;
- L. Antonini, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in www.federalismi.it, n. 25, 2009;
- L. Antonini e A. GRECO, *Patrimonio di regioni ed enti locali, Commento all'articolo 19*, in V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, *Il Federalismo fiscale*;
- L. Antonini , *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale* , in *I quaderni della sussidiarietà* , n. 7/2009 in *Astrid Rassegna*, 2009;
- M. Antoniol, *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Padova, *Exeo Edizioni*, 2010;
- F. Aprile, *Il governo dei porti italiani*, Roma, 1997, p. 79;
- M. Arsì, *I beni pubblici*, in S. Cassese (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo, Parte speciale*, Tomo II, Milano, 2003, p. 1712;
- F. Bassanini, G. Macciotta , *I principi della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale (commento all'art. 2 della legge 42/2009)* , in *Commentario ANCI alla legge delega sul federalismo fiscale*, Bologna, 2010;
- S. Bevilacqua, *Porti turistici ed aeroporti d'interesse regionale*, in atti del seminario di studi sul tema *Il turismo nel nuovo assetto dei rapporti tra Stato e regioni dopo la riforma del titolo V della Costituzione e dimensione comunitaria della materia*, Palermo, 5

dicembre 2005, in *Riv. di dir. econ., trasp. e amb.*, vol. V, 2007, p. 89 e ss;

A. G. Berti, G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006;

R. Bin , Che ha di federale il federalismo fiscale? Pubblicato su Forum di Quaderno costituzionali in *Astrid online*, dicembre 2008;

E. Buglione, *Attuazione della legge 42/2009, atto primo: il federalismo demaniale. Una scelta opportuna?*, in *Rass. parl.*, 2010;

G. A. Bursese, *Rassegna di dottrina e di giurisprudenza in tema di demanio marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 1970, II, p.137;

O. M. Casolaro, *Riflessi della cartolarizzazione sugli statuti dominicali pubblici*, in *Foro Amm. - Tar*, n. 2, vol. V, 2006, p. 781;

M. Casanova, *Demanio marittimo e poteri locali*, Milano, Giuffrè, 1986;

M. Casanova, *Il demanio marittimo*, in A. Antonini (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo*, Milano, 2007;

S. Cassarino, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, Milano, 1962, p. 24;

S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, Giuffrè, 1969;

S. Cassese (a cura di) M. Arsì, *I beni pubblici*, in *Trattato di diritto amministrativo* , parte speciale, tomo II, Milano, 2003;

S. Cassese (a cura di) M. Arsì, *Usi civici*, in *Diz. dir. pubbl.*, Milano, 2006;

S. M. Carbone, F. Munari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, p. 81;

G. Cerrina Feroni, *Cartolarizzazione dei beni pubblici*, in *Encicl. dir.-Annali*, Milano, 2010, vol. III;

V. Cerulli Irelli, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, *Annuario 2003* dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Milano, 2004;

V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, p. 45 e p. 419 e ss;

V. Cerulli Irelli, *Beni pubblici* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, Torino, 1986, p. 280;

V. Cerulli Irelli, *Uso pubblico* (voce), in *Enc. Dir.*, Varese, 1992, vol. XLV, p. 968;

V. Cerulli Irelli, *Sul federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, 2008;

G. Colombini, (a cura di) *Le ragioni attuali di una ricerca sui beni pubblici, ovvero: della liquidità dei beni pubblici*, in *La nozione flessibile di proprietà pubblica. Spunti di riflessione di diritto interno ed internazionale*, Milano, 2008;

G. Colombini, *La nozione flessibile di proprietà pubblica. Spunti di riflessione di diritto interno ed internazionale*, Milano, Giuffrè, 2008;

G. Colombini (a cura di) *“I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali”*, Napoli, Jovene editore, 2009;

G. Colombini, *Lido e spiaggia* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, 1994, p. 262;

G. Colombini (a cura di) *“Federalismo demaniale, più ombre che luci, in Il coordinamento dinamico della finanza pubblica”*, Napoli, 2012, p. 97-131;

M. L. Corbino, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, Milano, 1990, p. 27;

G. Della Cananea, *I beni*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2004;

G. De' Vergottini, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 2001, p. 601;

G. C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Milano, 2002;

A. Ferrara, G. M. Salerno (a cura di), *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010;

L. Fiorentino, *"La legge delega sul federalismo fiscale – I profili organizzativi"*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2009;

S. Foà', *Il patrimonio immobiliare dello Stato e degli Enti territoriali come strumento correttivo della finanza pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, n. 4;

F. Francario, *Privatizzazioni, dismissioni e destinazione "naturale" dei beni pubblici*, in *Dir. amm.*, 2004, n. 1, p. 89;

G. Frasoni, G. Della Cananea, *Commento all'art. 119*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Livetti, Torino, 2006;

D. Gaeta, *Lido e spiaggia* (voce), in *Novissimo digesto italiano*, vol. IX, Torino, 1963, p. 918;

R. Gallia, *Il federalismo demaniale*, in *Rivista giuridica Mezz.*, 2010, n. 3, p. 967 e ss.;

M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963;

N. Greco, B. Murroni, *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bologna, 1980, p. 56;

E. Guicciardini, *Il demanio*, Padova, 1934, p. 104;

N. Gullo, *Beni pubblici*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte speciale*, vol. II, Milano, 2006, p. 195;

C. Ingratoci, *La concessione di aree e banchine*, in *Riv. dir. econ., trasp. e amb.*, 2007, vol. V, e in *Dir. mar.*, 2007 e in *Dir. mar.*, 2007, p. 985;

A. Lezzi, *Federalismo demaniale. Prime riflessioni sul decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, 2011, n. 2, pp. 230 e ss.;

S. Licciardello, *Demanio marittimo e autonomie territoriali*, Milano, 2008 p. 267 e ss.;

A. Lolli, *Proprietà e potere nella gestione dei beni pubblici e dei beni di interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 1996, 1, p. 51;

F. Manganaro, *Il porto da bene demaniale ad azienda*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008;

S. Mantella, *"Fondi immobiliari pubblici per i beni statali e locali"*, articolo pubblicato il 06 luglio 2011 su www.ilsole24ore.it;

U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 2010;

G. Mascioli, *Natura giuridica della duna costiera ovvero i confini marittimi delle nuove competenze locali*, in *Il Foro amm. - Tar*, vol. II, n. 6, 2003, p. 2120 e ss.;

L. Melica, *"Alla ricerca della sussidiarietà verticale. Ancora su enti locali e Costituzione"*, in www.astrid-online.it;

L. Mercati, *Pubblico e privato nella valorizzazione del patrimonio immobiliare*, Torino, 2009;

F. Merusi, *Il diritto "sussidiario" dei domini collettivi*, in *Rivista trim. dir. pubbl.*, 2003;

Morbidelli G., *Procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, G. Pericu, L. Mazzaroli, F.A. Roversi Monaco, Bologna 1993;

Natalini A., *L'E-Government nell'ordinamento italiano*, in *L'e-Government* a cura di G. Vesperini, Milano, 2004;

Natalini A., intervento al convegno La riorganizzazione e la razionalizzazione dei procedimenti amministrativi, in *Funzione pubblica*, numero speciale – convegni, Milano, 1996;

V. Nicotra, F. Pizzetti, *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, Padova, 2010;

M. Nigro, *Il procedimento amministrativo tra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione*, in *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, atti del convegno di Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1988, Milano 1990;

M. Olivi, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali e titolarità del bene e titolarità delle funzioni*, Padova, 2005;

M. Olivi, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, Milano, 2007;

R. Ollari, *Per tutelare l'interesse pubblico possibile annullare d'ufficio gare e permessi di costruire*, in *Edilizia e territorio*, 2005, n. 8;

G. Oppo, *Patrimonio dello Stato e società per azioni*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, n. 2;

G. Pasquini, *La Infrastrutture S.p.A.*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, n. 8, Milano, p. 825 e ss;

G. Palma, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971;

G. Palma, *Il regime giuridico della proprietà pubblica*, Torino, 1983;

M. Passalacqua, *"Pareggio di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione"* in "Amm. in Cammino, Riv. elettronica di Dir. Pubblico di diritto dell'economia e di scienza dell'Amministrazione" in www.amministrazioneincammino.it;

V. Pescatore, *Sulla disciplina del demanio marittimo*, in *Studi per la codificazione*, III, Roma 1941, 863;

T. Picazio, *Beni pubblici destinati alla navigazione (contravvenzioni concernenti)* (voce), in *Enc. Giur.*, V, Roma, 1988, p. 1;

G. Pierantozzi, *I profili giuridici e normativi del federalismo portuale*, in *Dir. mar.*, fasc. 3, 2004, p. 775;

F. Pizzetti *Federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale "ben temperato"*, in *Le Regioni*, 2010;

V. Poli e V. Tenore (a cura di) *L'Ordinamento Militare*, Milano, 2008;

A. Police, *I beni pubblici: Tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008;

A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2010, n. 12, p. 1233;

E. O. Querci, *Sdemanializzazione* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, *Aggiornamento*, Torino, 2005, p. 663;

F. A. Querci, *Demanio marittimo* (voce), in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, p. 92;

M. Renna, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in *Il dir. dell'economia*, 2009, n. 1, p. 11 e ss;

M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004;

E. Reviglio, *Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Pol. dir.*, 2008, n. 3;

G. Romanelli, M. Comenale Pinto, *"La tendenza a distinguere nell'ambito dell'attuale demanio marittimo i beni necessari ai trasporti marittimi dai beni con diversa destinazione"*, in *Arch. giur.*, 1984, 603;

- A. Romano Tassone, *Relazione di sintesi*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Atti del Convegno di studi – Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006, Milano, 2008, p. 700;
- G. Rossi, *Diritto amministrativo*, vol. I, *Principi*, Milano, 2005, p. 161 e vol. II, *Approfondimenti*, Milano, 2005, p. 25;
- G. Rivosecchi, La ridefinizione dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali attraverso il disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, in *Astrid Rassegna*, 2009;
- A. M. Sandulli, *Beni pubblici* (voce), in *Enc. Dir.* vol. V, Milano, 1959, p. 278;
- A. M. Sandulli, *Beni pubblici* (voce), in *scritti giuridici*, IV. *Diritto amministrativo*, Napoli, 1990, p. 122;
- G. Sirianni, *I porti marittimi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Tomo II, Milano, 2005, p. 2546;
- A. Scialoja, *Corso di diritto della navigazione*, Roma, 1943, p. 70;
- S. Scozzese, Il Federalismo fiscale, in *Astrid Rassegna*, n. 32;
- F. Scuto, luglio 2012 su Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge 42/2009, su www.csfederalismo.it;
- F. Scuto, *Il “federalismo patrimoniale” come primo “atto” del legislatore delegato nell’attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale* in *Astrid Rassegna*, 2010, n. 3;
- G. Tellarini, *I porti e le classificazioni*, in atti del convegno nazionale di studi sul tema *Le infrastrutture marittime ed aeronautiche. Evoluzione concettuale e problematiche di gestione*, Palermo, 2-3 maggio 2008, in *Riv. Di dir. econ., trasp. e amb.*, 2008, p. 6;
- S. Toschei, *Maggiori poteri al responsabile del procedimento*, in *Guida diritto*, 2005, n. 10.

SITI CONSULTATI

www.agenziademanio.it;
www.altalex.com
www.amministrazioneincammino.it;
www.anci.it;
www.anci.lombardia.it
www.astrid-online.it
www.beniculturali.it
www.camera.it;
www.csfederalismo.it;
www.difesa.it
www.exeo.it
www.assonime.it
www.federalismodemaniale.anci.it;
www.gazzettaamministrativa.it
www.giustizia-amministrativa.it
www.governo.it;
www.ilsole24ore.com;
www.legautonomie.it
www.normattiva.it;
[www.portale**federalismo**fiscale.gov.it](http://www.portalefederalismofiscale.gov.it);
www.regione.liguria.it
www.regione.toscana.it
www.regione.lombardia.it
www.senato.it.
www.sindacatobalneari.it
www.contabilita-pubblica.it